

第1典 历代文化  
第2典 沿革  
第3典 地域文化  
第4典 民族文化

中华文化  
通志



第 4 典

【制度文化】

地方行政  
制度志

◎ 中华文化通志编委会编  
◎ 上海人民出版社

第5典 教化与礼仪学术  
第6典 科学技术艺术  
第7典 宗教与民俗  
第8典 中外文化交流

周振鹤撰

中华文化  
通志

第

4

【制度文化】

地方行政  
制度志

◎ 中华文化通志编委会编  
◎ 上海人民出版社



K203  
Z669  
4(6)

中华文化通志·制度文化典 (4—036)

刘泽华 主编

---

---

地方行政制度志

周振鹤 撰

---

---

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号 邮政编码 200020)

印刷 深圳中华商务联合印刷有限公司

开本 880×1270毫米 32开

字数 330,000

印张 13.625

插页 1

版次 1998年10月第1版

印次 1998年10月第1次印刷

书号 ISBN7—208—02279—8/K·498

---

---

141574

## 《中华文化通志》编委会

---

编委会主任 萧 克

编 委 李学勤 宁 可 王 尧 刘泽华  
孙长江 庞 朴 陈美东 刘梦溪  
汤一介 姜义华 陈 昕 朱金元  
张国琦

办公室主任 张国琦

办公室副主任 王科元

策 划 姜义华 张国琦

7662/00

## 地方行政制度志

### 作者简介

周振鹤,1941年生。1978年至1983年在复旦大学历史地理研究所攻读硕士、博士学位研究生,1981年获历史学硕士学位,1983年获历史学博士学位。现为复旦大学历史地理研究所教授,博士生导师。中国行政区划研究会、上海历史学会理事,中国地理学会历史地理专业委员会委员。著有《西汉政区地理》、《方言与中国文化》(合作)、《中国历史文化区域研究》等八部。发表论文近百篇。

# 总序

中华文化绵延了五千年的历史，起伏跌宕；哺育着差不多五分之一人类的身心，灿烂辉煌。它坦诚似天，虚怀若谷，在漫长的岁月里，广袤的土地上，有过无私奉献四面传播的光荣，也有过诚心求教八方接纳的盛事。它以直，健以稳，文而质，博而精，大而弥德，久而弥新，昂然挺立于世界各民族文化之林。

任何一个民族的文化，勿论东西，不分大小，都有它自己的土壤和空气，都有它自己的载体和灵性，当然也就都有它自己的长处和短处，稚气和老练。准乎此，任何一个民族的文化，都有它存在和发展的天赋权利，以及尊重异质文化同等权利的人间义务。每一民族都需要学习其他文化的各种优点，来推动自身发展；都应该发扬自身文化的一切优点，来保证自己的存在，缔造人类的文明乐园。

现在，当二十世纪的帷幕徐徐降落之际，为迎接新世纪的到来，中华民族正在重新检视自己，以便在新的世界历史发展中，准确地找到自己的地位。呈现在读者面前的这部百

卷本《中华文化通志》，便是我们为此而向新世纪的中国和世界做出的奉献。

《中华文化通志》全书共十典百志。

唐人杜佑著《通典》，罗列古今经邦致用的学问，分为八大门类，“每事以类相从，举其始终”，务求做到“语备而理尽，例明而事中，举而措之，如指诸掌”。《通典》的这一编纂方法，为我们所借用。《中华文化通志》分为十典：历代文化沿革典、地域文化典、民族文化典、制度文化典、教化与礼仪典、学术典、科学技术典、艺文典、宗教与民俗典、中外文化交流典。每“典”十“志”。历代文化沿革典十志，按时序排列。地域文化典十志，主要叙述汉民族聚居区域的地域文化，按黄河流域、长江流域、珠江流域排列。民族文化典十志，基本上按语系分类排列。中外文化交流典十志，按中国与周边及世界各大区域交往分区排列。其余各典所属各志，俱按内容排列。

宋人郑樵《通志·总序》有曰：“古者记事之史，谓之志。”“志者，宪章之所系。”指的是，史书的编纂关系到发掘历史鉴戒之所在，所以，编纂者不能徒以词采为文、考据为学，而应在驰骋于遗文故册时，“运以别识心裁”，求其“义意所归”，承通史家风，而“自为经纬，成一家言”。（章学诚《文史通义·申郑》）

本书以典、志命名，正是承续这样的体例和精神。唯本书为文化通志，所述自然是文化方面诸事，其编撰特色，可以概括为“类”与“通”二字。

“类”者立类。全书十典，各为中华文化一大门类；每典十志，各为大门类下的一个方面；每志中的“编”“章”“节”“目”，亦或各成其类。如此依事立类，层层分疏，既以求其纲目分明，论述精细，也便于得门而入，由道以行，俾著者、读者都能于浩瀚的中华文化海洋里，探骊得珠，自在悠游。

“通”者贯通。书中所述文化各端，于以类相从时，复举其始终，察其源流，明其因革，论其古今。盖一事之立，无不由几及显，自微至著，就是说，有它发生和发展的历史。弄清楚了一事物一制度一观念的演变轨迹，也就多少掌握到了它内在本质，摸索到了它的未来趋势。

“通”者汇通。文化诸事，无论其为物质形态的，制度形态的，还是观念形态的，都非孤立存在。物质的往往决定观念的，观念的又常左右物质的；而介乎二者之间的制度，固受制于物质与观念，却又不时反戈一击，君临天下，使制之者大受其制。其内部的诸次形态之间，也互相渗透，左右连手，使整个文化呈现出一派斑斓缤纷的色彩。中华文化是境内古今各民族文化交融激荡的硕果；境外许多不同种的文化，也在其中精芜杂存，若现若隐。因此，描绘中华文化，于贯通的同时，还得顾及如此种种交汇的事实，爬梳剔理，还它一个庐山真面目。此之谓“汇通”。

“通”者会通。“会”字，原义为器皿的盖子，引申为密合；现在所说的“体会”、“领会”、“会心”、“心领神会”等，皆由此得义。《中华文化通志》所求之通，通过作者对中华文化的领悟，与中华民族心灵相体认，与中华文化精神相契合。



这就是《中华文化通志》依以架构旨趣之所在。是耶非耶，知我罪我，恭候于海内外大方之家。

《中华文化通志》由萧克将军创意于1990年。1991年先后两次在广泛范围内进行了论证。1992年组成编纂委员会。十典主编一致请求萧克将军担任编委会主任委员，主持这一宏大的文化工程。1993年1月和1994年2月，全体作者先后齐集北京、广东花都市，研究全书宗旨，商定典志体例，切磋学术心得，讨论写作提纲。事前事后，编委会更多次就全书的内容与形式、质量与速度、整体与部分、分工与协作等问题，进行研究讨论。近二百位作者进行了创造性构思和奋斗式劳作。这项有意义的工作得到了中央领导同志以及各界人士的热情支持。编委会办公室承担了大量的日常工作。上海人民出版社承担了木书出版任务，并组织了高水准高效率的编辑、审读、校对队伍，使百卷本《中华文化通志》得以现今面貌奉献于世人面前。我们参与这一工作的全体成员带着兴奋而又惶恐的心情，希望它能给祖国精神文明建设大业增添些光彩，更期待着读者对它的<sub>不</sub>当和<sub>不</sub>足之处给予指正。

### 《中华文化通志》编委会

# 内容提要

本书是一本有关地方行政制度概论性质的专著，系统阐述两千多年以来中国历史上地方行政制度(包括行政区划与地方行政组织两翼)变迁的全过程，并从各个视角概括了地方行政制度的变迁特点，界定了许多前人未曾涉及的概念，分析了影响变迁的各方面因素，使读者对地方行政制度的变迁规律有较全面的认识。全书分为十四章，首先诠释地方行政制度如何由“封建”制度演变而来，又为何出现两度回光返照；继而从层级的增减来理解行政区划与地方行政组织的循环变化，并分别简述政区与地方政府的基本沿革过程，进而具体分析行政区划幅员的伸缩规律，行政区域划界的两大原则，总结地方行政制度变迁中政治因素和文化因素的作用。而后又从地理分布的变迁来说明经济因素与非经济因素对地方行政制度的影响，并从行政管理的角度来解释行政区划与地方行政组织等第的变化。此外还介绍了正常制度之外的虚幻畸形的政区与行政组织，以及军管型的特殊地方行政制度，少数民族地区的特殊行政制度。全书最后，还对地方行政制度的现状作了分析，并对地方行政制度的改革提出自己的建议。

# 《中华文化通志》编辑出版人员

(以姓氏笔画为序)

总 决 审 陈 昕  
总 顾 问 余志明  
总 监 制 郁椿德

编辑部主任 朱金元

编辑部副主任 虞信棠

责任编辑 王有为 王界云 孔令琴 叶亚廉 朱子恩

朱金元 汤中仁 苏贻鸣 杨承纮 李 卫

李文俊 李远涛 吴书勇 宋慧曾 张 玫

张 臻 张美娣 陆凤章 胡小静 郝盛潮

秦建洲 顾兆敏 夏绍裘 唐继无 曹文娟

曹培雷 屠玮涓 虞信棠

责任编辑 王有为 王树鸣 王界云 宋 存 严忠树

吴慈生 张 玫 张满鸿 周琪生 柳肇瑞

胡小静 钱雪门 高登瀛 夏国智 黄行发

魏允和

装帧设计 吕敬人工作室

美术编辑 孙宝堂

监制 戴 弘

技术编辑 沈树德 吴 坚 何永康 姜华生 曹伯祥

责任编辑 王秀菊 张新宇 陆永洲 陆秉熙 顾伟民

唐毓华 谈 维 陶雪英 龚养耿

编 务 朱玉堂 张大潮

# 目 录

导 言	1
楔 子	6
<b>第一章 从分土而治到分民而治——地方行政制度的由来</b>	9
第一节 对地方行政制度起源的误会	9
第二节 县制的起源	14
第三节 郡制的由来	30
第四节 战国时期的郡县制	32
<b>第二章 两度回光返照——郡县制的“封建”变形</b>	38
第一节 汉代部分封建制的恢复	38
第二节 西晋封建的失误	52
附说：封建与分封的异同	56
<b>第三章 两千年三循环——行政区划与地方行政组织层级的增减</b>	58
第一节 从郡县二级制向州郡县三级制的转化	59
第二节 从州县二级制向道(路)州县三级制的转化	65

第三节	从省路府州县多级制向省县二级制的简化 .....	74
第四节	层级变迁规律的探讨 .....	80
<b>第四章</b>	<b>体国经野之道——历代行政区划的变迁 .....</b>	<b>86</b>
第一节	战国秦汉时期行政区划 .....	87
第二节	魏晋南北朝时期行政区划 .....	94
第三节	隋唐时期行政区划 .....	101
第四节	辽宋金时期行政区划 .....	110
第五节	元明清时期行政区划 .....	122
<b>第五章</b>	<b>上下相维、轻重相制——历代地方行政组织沿革 .....</b>	<b>140</b>
第一节	秦汉时期地方行政组织 .....	141
第二节	魏晋南北朝时期地方行政组织 .....	146
第三节	隋唐时期地方行政组织 .....	153
第四节	辽宋金时期地方行政组织 .....	166
第五节	元明清时期地方行政组织 .....	183
第六节	地方行政组织变迁的基本特点 .....	196
<b>第六章</b>	<b>量地制邑、度地居民——行政区划幅员的伸缩 .....</b>	<b>200</b>
第一节	政区幅员的尺度 .....	201
第二节	“百里之县”幅员的相对稳定 .....	203
第三节	“千里之郡”幅员的缩小倾向 .....	206
第四节	“万里之州”幅员的起伏变化 .....	212
第五节	行政区划幅员变迁的特点 .....	223
<b>第七章</b>	<b>犬牙相入还是山川形便？——行政区域划界的原则 .....</b>	<b>226</b>

第一节	政区边界的概念·····	226
第二节	山川形便原则的运用·····	230
第三节	犬牙相入原则的萌芽与发展·····	236
第四节	犬牙相入原则的极端化及肥瘠搭配原则·····	241
第五节	建置管理方面的犬牙相制·····	248
<b>第八章</b>	<b>外重内轻还是内重外轻? —— 地方行政制度变迁中的政治因素·····</b>	<b>250</b>
第一节	内外轻重的转换·····	250
第二节	政治主导原则·····	253
<b>第九章</b>	<b>遥领、虚封与侨置—— 虚幻畸形的地方行政制度 ·····</b>	<b>260</b>
第一节	遥领与虚封制度·····	260
第二节	侨州郡县·····	263
第三节	畸形的双头州郡·····	276
<b>第十章</b>	<b>从北密南稀到南密北稀—— 行政区划与地方行政组织分布的变迁·····</b>	<b>280</b>
第一节	行政区划的置废分合·····	281
第二节	古代经济重心从北到南的转移·····	286
第三节	南方和北方政区分布密度的逆转·····	289
第四节	东南地区经济发展与政区分布的关系·····	292
第五节	移民和政区置废与分布的关系·····	294
第六节	交通路线与政区分布的关系·····	297
第七节	非经济因素对政区分布的影响·····	300
<b>第十一章</b>	<b>赤、畿、望、紧、上、中、下—— 行政区划和地方</b>	

	<b>行政组织的等第变化</b> .....	308
第一节	县级政区的等第.....	309
第二节	统县政区和高层政区的分等.....	320
第三节	政区分等的意义和作用.....	327
<b>第十二章</b>	<b>都尉、都督、都护府和都司卫所——军管型的 特殊地方行政制度</b> .....	332
第一节	两汉魏晋的都尉.....	332
第二节	两晋南北朝之都督区、总管区与行台区 .....	336
第三节	汉唐的都护府.....	348
第四节	北魏的镇戍.....	349
第五节	明代的都司卫所.....	352
附说:	宋代的军.....	356
第六节	军事因素对于行政区划的影响.....	357
<b>第十三章</b>	<b>道、左郡和土司——少数民族地区的特殊行政制度</b> .....	361
第一节	秦汉的道和初郡.....	362
第二节	南朝的宁蛮府、左郡左县和俚郡僚郡 .....	364
第三节	魏晋十六国与北朝的诸部护军和部落酋长制.....	371
第四节	唐宋羁縻州郡与明代羁縻都卫.....	374
第五节	元明清的土司制度.....	381
第六节	清代边区的特别行政制度.....	388
<b>第十四章</b>	<b>六六三十六——地方行政制度变迁中的文化因素</b> .....	393
第一节	地方行政建置和数的关系.....	393

---

第二节 地方行政建置与宗教的关系·····	395
第三节 行政区与文化区的契合·····	399
余 论·····	403
第一节 历史的回顾·····	403
第二节 现状的分析·····	406
第三节 将来的展望·····	411



# 导 言

地方行政制度的研究应由两方面的内容所组成：一为行政区划，二为地方政府，亦即地方行政组织。恩格斯曾说：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民……这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共同的。”<sup>①</sup> 因此，任何一个国家，除非版图特别狭小，必然要将国土分成有层级的区域——这些区域就是各级行政区划，并在相应各级区域中设置地方政府，才能对国民进行施政治理。除了极特殊的情况，很少有由中央政府直接管理国民之事。中国自古以来就是行政制度发展十分完善的国家，《周礼》一书就是理想与现实行政制度的反映，该书在每篇的开头都有这样的话：“惟王建国，辨方正位，体国经野，分官设职，以为民极。”在这里，“体国经野”与“分官设职”正是划分行政区域与建立地方政府最简捷的说法。

中央政府必须通过各级地方政府才能管理国家，因此国家的发展与社会的进步无不赖于中央与地方行政制度的协调与完善，尤其地方政府是联系中央与民众的中介机构，基层地方政府更是直接管理的行政机构，因此在某种意义上来说，地方行政组织的重要性有时

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社 1972 年版，第 166—167 页。

还超过中央政府。但历来研究行政制度,都是重中央而轻地方,至今专门研究地方行政制度的著作还很少见。而在少数研究地方行政制度的著述中,又是只偏向于地方职官制度的探讨,极少将行政区划也作为研究对象,对于政府运转机制的研究也同样不引人注目。另一方面,对于行政制度的研究历来又较偏重于一般和正常的制度,于特殊制度则寓目较少。而在历史上的任何时期,都有特殊地方行政制度的存在,而且只有在特殊制度与一般常规制度并行的情况下,才得以使国家管理正常化。

与此同时,对于历代行政制度的研究,一般多从“史”的角度进行沿革的叙述,很少从“志”的视野去理解变迁的轨迹。沿革的叙述只使人看到制度发展的纵向脉络,不易发现各项制度之间的横向联系与某项制度内部存在的“合理内核”,因而难以表现行政制度赖以产生的基础与得以发展的原因,以及所以发生变迁的规律。“志”的写作则应该弥补这一缺憾,将有关制度以类相从,先横向剖析,再纵向梳理,以期在说明历史事实的同时,揭示事物演变的内涵与规律。

基于上述的思想,本书并重行政区划与地方政府两方面的研究,而不偏废任何一方。全书的基本结构大致如下:首先分析地方行政制度之由来,说明这一制度并非自古就已存在,而是国家发展至一定阶段,伴随中央集权制的形成而产生的。接着以行政区划与地方政府层级的循环变化作为主线,去理解两千年中地方行政制度变迁的实质。然后分别以两章的篇幅简述中国历史上行政区划和地方职官的具体演变过程。在此之后再从政区的幅员、边界、政区和地方政府的等第、地理分布等要素的变化去分析政治、经济、军事、文化等背景对于地方行政制度发展的影响。最后是各种特殊地方行政制度的阐述,这些制度多实行于民族区域和边疆地带,是地方制度的不可或缺的重要组成部分。

历史研究的目的不单在于历史面貌的复原,还在于明晓历史现

象产生的背景,因此地方行政制度志一方面要有丰富的史实作依据,依靠这些史实去展现历史上地方行政制度的变迁全过程,另一方面又要从变迁的过程中去发现产生变迁的原因和规律,以便能为将来地方制度的改革提供借鉴的基础。今天的现状是历史发展的结果,我们不可能割断历史去理解现状。尤其地方行政制度,更尤其是其中的行政区划,不但有可变性的一面,更有承继性、延续性的一面。中国政区的现状并非凭空面来,是历史上长期发展演变的结果。例如省的创置自元代以来已有七百年,而某些政区边界的划定至今已有上千年,个别县的幅员甚至长达两千年没有大的变化。地方政府组织表面上可变性较强,但实质上与历史上的制度也有承继性的关系,无论是层级的划分或机构的设置都不能与前代无关。

地方行政制度得当与否,对国家的巩固、民族的团结以及经济文化的发展有着密切的关系,因此任何制度都必须适时地进行调整和改革,才能适应社会不断进步的需要。鉴往知来,为了理解现在,规划未来,我们必须了解过去,分析历史时期地方行政制度的演变过程。新中国成立以来,仅在设置新省方面,就有三个不同的结果,平原省的教训,三峡省的谨慎(即将建立,而终于撤销)以及海南省的水到渠成,都与历史背景与地理基础有关。目前的中国正处于地方行政制度变革时期,新型政区以及相应行政组织的出现正在迫使人们去思考其合理性,试图从历史的启示中寻找更加合适的行政改革途径,以适应经济制度大变革的越来越迫切的要求。从二十世纪八十年代以来,整县改市和市管县体制的推行十分迅猛,这一改革利弊如何还处于实践的检验之中,在这方面,以古为鉴与以洋为鉴都是必要的。近年来,对于地方行政制度的改革引起越来越多的关注,例如通过缩小省区幅员以简化政区及地方政府层级的建议已见诸有关著作,在这样的形势下,更多的人想了解历史上行政制度的变迁过程,以加深对现状的了解和对未来的规划,就是很自然的事了。本书的写作正希图能

对关心过去的读者提供必要的基础知识。

中国历来重视行政管理工作,因此留下丰富的有关地方行政制度的史料。在正史中有职官志(百官志)记述官员的名称与职掌,有地理志(郡国志、州郡志)记载某一断代行政区划的实况。正史中的记载多是本朝之事,合而读之,就大略显出历代的官制和政区的沿革,从中可以透视行政制度的变迁过程。但在职官志中,中央官制是重点所在,地方官制则往往语焉不详,只占很小的篇幅;同时在地理志中能直观看到的只是各级政区地名的变化,对于政区的层级、幅员、边界和地理分布情况的变化是不加说明的,而这些变化却是研究地方行政制度变迁的重要关键。

除了正史以外,传世的史籍还有政书一类的文献,如《通典》、《通志》与《文献通考》(合称三通)及其延伸性的同类著作十通中,也有职官典、州郡典等篇章可资参考。除十通外,专述典章制度的史书还有会要、会典一类,如《唐六典》、《唐会要》、《宋会要辑稿》、《明会典》、《大清会典》等;专述地理的还有全国地理总志,如《元和郡县志》、《太平寰宇记》、《大清一统志》等;专述官职的还有《职官分纪》、《大明官制大全》、《历代职官表》等。此外,还有大量的笔记、文集、奏议、档案也都包含有官制、政区、行政管理、运转机制方面的史料。除了传世的文献而外,中国历史上,尤其是近代以来,还有大量出土文物,或以文献面目出现,或以器物形式问世,也都有第一手史料或佐证材料的价值。但所有这些史料还必须进行爬梳整理、考证订讹,才能用来作为著述地方行政制度志的基本材料。

史料可能相互矛盾,可能残缺不全,除了整理以外还要有研究工作,或化解矛盾,或以推理弥补史料不足,才能明白制度真相。但即便经过研究考证,由于文献记载(包括传世与出土两方面)缺佚过甚,也不一定就能完全复原历史本来面目,例如对于辽代的地方官制,至今尚未研究清楚,不清楚的部分只能暂时阙以存疑。

在史料齐备的情况下还有研究方法的问题。是就史料平铺直叙复原史实了事,还是以发现制度的内在机理为目的,而采用新的研究方法,例如不但要总体认识政区变迁过程,而且还应从其层次、幅员、边界、地理分布、等第高下来分析其变迁的本质。从秦到清,地方行政制度的形态有过纷纭繁复的变化,这些变化不但是中央集权与地方分权互为消长的表征,也是经济开发程度的标志,文化地域差异的体现,有时甚至是军事行动的结果。除了可变性的一面,行政制度还有稳定性的一面,任何朝代的制度都是由前朝承袭而来再加以改造,而不可能空穴来风。承袭的部分叫“沿”,改造的部分叫“革”,本书就试图从新的角度来理解地方行政制度的历史沿革过程,因此书中不少内容都是个人研究的心得,而非学术界已有成果的总结。当然,要完全做全新的研究并不容易,必须有政治学、历史学、地理学和其他学科的努力。笔者不敏,只是做了初步的尝试,效果如何,敬待指正。

# 楔子

公元前 221 年的某一天，刚刚统一天下的秦王嬴政，在首都咸阳召开了一次具有深远历史意义的会议。会上的议程有两项：第一项是议帝号，第二项是定制度。

嬴政本来只是秦国的国君，现在六国灭，四海一，秦王已经成为天下的最高统治者，称号自然也要升级。即所谓“天下大定，今名号不更，无以称成功，传后世”。嬴政认为自己功过三皇，德盖五帝，于是自定称号为始皇帝，群臣齐呼万岁，这第一项议程并没费什么周折。这一年也就自然从秦王政二十六年变成秦始皇二十六年了。

第二项议程却引起了一场大辩论。《史记》对这场辩论是这样描写的：“丞相绾等言：‘诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以镇之。请立诸子，唯上幸许。’始皇下其议于群臣，群臣皆以为便。廷尉李斯议曰：‘周文武所封子弟同姓甚众，然后属疏远，相攻击如仇讎，诸侯更相诛伐，周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制，天下无异意，则安定宁之术也。置诸侯不便。’始皇曰：‘天下共苦战斗不休，以有侯王。赖宗庙，天下初定，又复立国，是树兵也，而求其宁息，岂不难矣？’廷尉议是。”

以丞相王绾为首的一大帮士人主张恢复西周封建制度，但李斯坚决反对，认为那样做日后又会引起天下大乱，只有采用郡县制，亦

即“海内为郡县，法令由一统”，才能保证国家安宁。秦始皇态度明确地站在李斯这一边，于是决定不立尺土之封，“分天下以为三十六郡”，在全国范围内建立起严密完善的以郡统县的行政区划体系。

这次御前会议在中国史上是一座极为重要的里程碑。皇帝称号的采用表明皇权专制主义的成立，郡县制的抉择标志中央集权制国家的出现。这次会议等于宣告中国从此成为皇权专制的中央集权制国家。所谓皇权专制，指的是在中枢权力中，皇帝和以丞相为代表的群臣的一种分权形式。在这种形式中，皇权基本上不受任何制约。秦代以降，皇权专制越来越走向强化，从汉到宋是皇权逐渐压倒相权的时代。北宋时候，皇权已经高度专制，时人形容当时的专制情况说：“百年之忧，一朝之患，皆上所独当，而群臣不与也。”明代以后则皇帝自兼丞相，合国家元首与政府首脑为一，于是皇权专制达到了登峰造极的地步。

所谓中央集权制，指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。中央政府将全国领土划分为不同层级的行政管理区域，在各个区划内设置地方政府，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。秦代以后的两千年，中央集权程度也一步一步走向强化，虽然其间几度受到挫折，出现地方极端分权现象，因而造成分裂割据的局面，但接踵而来的新的统一王朝执行的则是更加强化的中央集权。行政区划本来是地方政府的施政区域，到了宋代以后，已转变为中央官员的施政分区，中央集权制此时也达到巅峰状态，因此元代以后，分裂局面已不再出现。

虽然秦代二世而亡，秦始皇在表面上未能实现其建立万世一系的大帝国的梦想，但由他所确立的皇权专制的中央集权制国家却两千年一贯制地延续下来，由他所推行的以郡县制为表现形态的行政区划与地方政府体系也为历代所遵奉。

由此可见，由行政区划与地方政府组成的地方行政制度，并非自

古以来就有,而是国家发展至一定阶段以后的产物。事实上,“地方”这一概念是与“中央”相对立而存在的,因此地方行政制度也要产生于中央集权制形成的同时,不可能凭空而来。当然,中央集权制并非至秦帝国建立才出现,但是即使我们推远了看,中央集权制的出现也并不十分古老。夏代还处于曙光时期,不必提及。商、周二代的政治制度是由昭穆制、宗法制与封建制组成。封建制的基本特征是分土而治,分土而治就是各自为政,既各自为政,则无所谓中央与地方的行政关系。春秋战国时期,社会经过巨大的变动,诸侯国君逐渐掌握专制权力,先是县制出现,随后郡县制形成,中央集权制国家开始登上历史舞台。中国历史上政治制度的两次大变局,其一即是封建改而郡县,其二是专制改而共和。由封建变郡县标志着地方行政制度的产生,这一转变过程大约延续了五百年时间,郡县制渐渐臻于完备,为秦始皇在全国范围内罢侯置守准备了基础。



# 第一章 从分土而治到分民而治——地方行政制度的由来

---

## 第一节 对地方行政制度起源的误会

---

中国的文化过于古老，一切事物推其原始都要说得非常久远，对于地方行政制度起源自然也不例外。按照汉代人的说法，远在周初“体国经野”之前两千年的黄帝时代，就有划分政区的行动了，因此班固的《汉书·地理志》一开头就说：“昔在黄帝，作舟车以济不通，旁行天下，方制万里，画野分州，得百里之国万区。”

黄帝自古以来被看成是华夏民族的老祖宗，许多事物的发明权自然都要归功于他，一切典章制度也须由他手创。然而，黄帝实际上大约只是原始社会部落联盟的领袖，处于血缘关系的氏族社会中，自然不可能制定反映地缘关系的行政区划。相反倒是后人划分政区的实际行为成为有关黄帝画野分州传说的基础，正因为秦代县的幅员是以“大率方百里”为准，所以才会有黄帝“得百里

之国万区”的故事产生。

《地理志》接着又说：“尧遭洪水，怀山襄陵，天下分绝，为十二州，使禹治之，水土既平，更制九州，列五服，任土作贡。”如果说黄帝只是传说人物，画野分州的事不大可靠，一般人也许都会同意。但是对于大禹更制九州，许多人却深信不疑。尤其是名列五经之中的《尚书》包含有《禹贡》一篇文字，详细地描述了九州的范围(图 1-1)，五服的区划(图 1-2)，自然容易使人信服。因此古今许多地方志，在叙述本地区的历史沿革时，都要追溯到大禹时代的九州。其实，《禹贡》也是战国时人的伪托，九州说不过是战国时流行的一种乌托邦式的设想，但是却表达了当时人的地理知识。除了《禹贡》，《周礼》、《尔雅》、《吕氏春秋》也都有各自的九州系统。虽然明确的九州说是战国时所创，但九州的概念春秋时期已经出现，如《叔夷钟铭》就有“咸有九州，处禹之堵”的话。

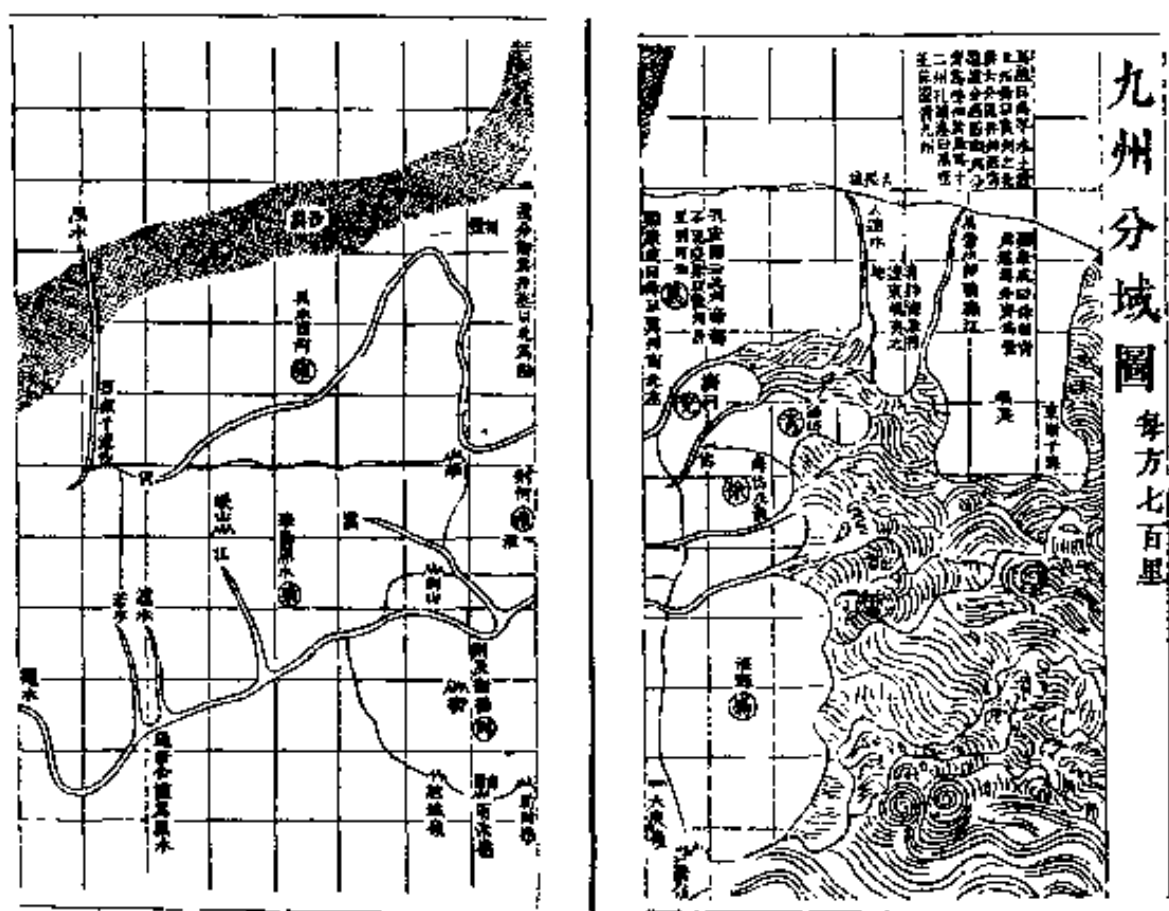


图 1-1 明本《禹贡图注·九州分域图》

# 五服圖



图 1-2 明本《禹贡图注·五服图》

其实，不但大禹时代不可能有九州产生，就在国家出现之后，也并不立即就产生行政区划和其他地方制度。商代文献还不够完善，对其国家体制亦可暂置勿论，就是从西周的政治制度来看，也还没有行政区划的痕迹。为了统治广阔的被征服地区，周初所实

行的政治制度是封建制，封建就是封邦建国，其实质正如《左传·桓公二年》所云：“天子建国，诸侯立家，卿置侧室，大夫有贰宗，士有隶子弟。”这就是封建制的形态。用今天的话来说，就是周天子把王畿以外的土地分封给诸侯建国，诸侯又把国都以外的土地分封给大夫立家，大夫还可以把采邑以外的土地分封给士。这样逐层分封的结果就使周王朝形成天下——国——家三个基本的地域层次，也就是《大学》里头“齐家治国平天下”的地理背景。当然，天子建国、诸侯立家以及卿大夫分封士的三层分封并不一定是同时进行的。<sup>①</sup>

封建制的背景是宗法制，《礼记·礼运》曰：“天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度。”这里说的就是封建制与宗法制的关系，亦即天子以嫡长子继位，众子封为诸侯；诸侯以嫡长子继位，众子封为大夫；大夫亦以嫡长子继位，众子为士。士为小宗，以大夫为大宗。大夫亦为小宗，以诸侯为大宗。诸侯亦为小宗，以天子为大宗。周天子与诸侯，诸侯与大夫，大夫与士之间一般都存在血缘关系即亲戚关系，这就是宗法制。封建制是地缘关系，宗法制是血缘关系，封建制与宗法制二而一，一而二。这是以地缘关系来维护血缘关系。当然，周初封为诸侯的还有异姓功臣，如姜太公吕尚，但为数不多。从天子到诸侯，到大夫到士，是一张用血缘关系编织起来的大网。

因为封建制和宗法制是二位一体，被封的都是周天子的亲戚，自然起了“屏藩周室”，亦即筑起保护王室藩篱的作用。对诸侯来说，实行封建也是为了维持基础的稳固，所以《左传·文公七年》载乐豫的

---

<sup>①</sup> 有人以为西周主要是天子建国时期，春秋前、中期主要是诸侯立家时期，春秋后期是卿大夫分封士的时期，见吕文郁：《春秋时代采邑制度的变革》，载《学术月刊》1993年第9期。

话说：“公族，公室之枝叶也，若去之，则本根无所庇荫矣。”同样，诸侯立家的目的也与天子建国相似，是为了藩屏公室。

封建诸侯时，要举行隆重的授土授民仪式，所以一旦建国之后，此土此民即与天子无涉。故《左传·昭公七年》载楚国申无宇的话说：“天子经略，诸侯正封，古之制也。封略之内，何非君土；食土之毛，谁非君臣。”说明诸侯的封域实际上并非天子之土。《诗经·小雅·北山》里头所歌颂的“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，只能是理想制度的反映和集权国家的写照，并不是西周分权社会的真相。受封诸侯既与天子分疆而治，其相应义务就只是纳贡、朝覲和助征伐而已。因此宋代的史学家欧阳修说“三代以上，莫不分土而治也”，可说是一语中的。施行封建制并不是人为的愿望，而是统治者一种迫不得已的行为。商周之际，地广人稀，交通不便，周王朝在推翻殷商统治之后不可能建立领土国家，以直接统治所有被征服地区，只能采取据点式的城邦国家，以间接统治溥天之下。而且以周初的政治形势而言，还必须加意防止被征服者的反抗，因此也只能采取分土而治的政策，以保持“天下共主”的地位，这是形势使然，并非圣人高见。所以当后人谬赞封建制度如何优越时，唐代柳宗元就精辟地指出：“封建非圣人意，势也。”

不但天子授土以后，此土即与天子无涉，就是诸侯将采邑分封给卿大夫后，此采邑也与诸侯无关了，所以《晋语》说：“公食贡，大夫食邑。”食采的大夫在其采邑中也享有君主之尊，采邑内的臣民对其称君，或称主。《左传·襄公二十三年》曲沃人说：“得主而为之死，犹不死也。”这里的主就指当时食采于曲沃的栾盈。每个采邑都有一套独立的统治机构，有一批如同后代官吏的家臣担任各种职务。这些职务最主要的有相与傅，相当于诸侯国的宰相和太傅；又有属大夫，即家大夫，常常省称为大夫；又有宰，这是家之总管；又有司徒、司马、工师等职，如同一个小朝廷。而实际上卿大夫办理公务、家政的地方也的

确称为“朝”，《左传·襄公二十七年》即载：“九月庚辰，崔强杀东郭偃、棠无咎于崔氏之朝。”

由于天子、诸侯、大夫同为有土之君，因此天下、国、家都具有相对独立的地位，周代实际上是一个全面分权的社会，不存在任何形式的行政区划和地方政府，并无所谓中央与地方的行政关系，自然也无所谓地方行政制度。这一时期的地域差异，只存在于国与野之间。国就是城，城外为郊，郊外为野。国中之人是统治者，称为国人，住在郊外的人称为野人，是被统治者。国与野的区别并不是行政区划的不同，而是城邦内外，因人而异的制度上的差别。对任一诸侯国来说，国野关系仅只一例，即存在于国都与其郊野之间。国都以外的土地是分封给卿大夫的，所存在的是都鄙的关系。春秋时的聚落，见于文献中，以邑最为普遍。比邑小的是聚，大邑或有先君宗庙的邑称都。都的周围是鄙，鄙中有邑，故《左传·昭公五年》：“竖牛取东鄙三十邑，以与南遗。”都鄙均处于广义的“野”之中。在齐国，县可能也是小邑。

《齐侯钟铭》记灵公赐叔夷莱邑“其县三百”，这里的县显然是很小的邑，不然不可能有三百之多。

---

## 第二节 县制的起源

---

春秋以后，由于社会生产力的发展，公社及其所有制即井田制度逐渐有了变化，使得国人和野人身份地位的差别渐渐消失，国与野的对立也在渐渐消弭。与此同时，一种新型的制度却渐渐萌芽，这就是郡县制的出现。县和郡在初出现时，性质还比较模糊，后来就逐步演变为具有一定地域范围的行政区。对于郡县制的起源，由于文献有阙，现在还不能说得很清楚。但学术界的共同看法是起于春秋，形成于战国，而全面推行于秦始皇统一天下之后，这是没有疑问的。然而

这还只是画了一道很粗的线条。在证明县起源于春秋时，所有的研究著作都仅仅是将有关的记载罗列一番，不能就这些史料的内在关系作出分析。这里想来作些分析与推测，以便将模糊的史实尽量变得清晰一些。

## 一、三种不同涵义的县

在明代以前，对于郡县制的起源大概不存在任何问题，一般都简单地认为秦始皇统一天下，“罢侯置守”，分天下为三十六郡是郡县制之始。明清之际，开始有人提出疑问。先是嘉靖时人田汝成说郡县不始于秦代，举《左传》晋分祁氏之田为七县，羊舌氏之田为三县为例。其后，明末清初的顾炎武在《日知录》中，更举《史记·秦本纪》武公十年灭邽、冀戎，初县之；十一年，初县杜、郑之记载，把郡县制的起源上溯至春秋初年，比秦始皇统一天下早了五百多年。这以后郡县制起源于春秋初期的观点似乎成为共识。本世纪三十年代，顾颉刚先生撰《春秋时代的县》一文，把见于载籍的有关秦、楚、晋、齐、吴等国设县的材料都钩稽出来，证明春秋时代置县已较普遍，但是同时又指出，晋县是采邑性质，与秦、楚的县是国君的直辖地有所不同。五十年代日本学者增渊龙夫与八十年代杨宽则认为，春秋的县与郡县制的县还有本质的不同，杨宽以为郡县制应形成于春秋战国之际。但对两者之间的转变关系也仍然语焉不详。

为了尽量接近史实，现在我们换个角度来探讨郡县制的起源，亦即在重新检阅春秋各国置县的材料以前，先对县的意义作一分析。分析时所用史料仅限于《左传》与《国语》等比较原始或可靠的记载，而完全不用《周礼》所载内容，因为该书是由后人所编辑的理想与现实制度相混合的著述，不利于说明真相。

县的意义在春秋战国时期有三个阶段的发展，即县鄙之县、县邑

之县与郡县之县。

先说县鄙之县。在这个意义上,县与鄙相同,国以外的地域则为鄙,为县,为野,三者同义。这是西周封建之制形成的地域差异,至春秋时依然如此。《左传·庄公二十八年》曰:“(晋)群公子皆鄙,唯二姬之子在绛。”当时晋献公使太子申生居曲沃,重耳居蒲城,夷吾居屈。群公子皆鄙指的就是申生等三人所居,都在国都绛以外的鄙。绛是国,曲沃、蒲城与屈三邑都在鄙。《楚语》也说:“国有都鄙,古之制也。”说明都鄙的对立至少从西周以来便如此。这里的国指的是整个封国,都指国都,国都以外的地方即称鄙(国有三义:一是封国;二是国都,即郊以内为国,郊以外为野;三是都城),这是说诸侯的封国之内有都与鄙的分别。韦昭注云:“国,郊以内也;鄙,郊以外也。”大体是正确的。《齐语》讲管子为齐国定地方制度,是“参其国伍其鄙”,也是国鄙对立。但另一方面,与国相对立的地域也可称作县。《周语》载单襄公出使,经过陈国,发现那里的行政管理制度很乱,“国无寄寓,县无施舍”。与周制的“国有班事,县有序民”的情况,相去很远。这里就是将国都与县对举,把县作为国以外的地域。可见县与鄙的意义是一样的。

县鄙二字又经常连用。如《左传·昭公十九年》,郑子产说郑国将沦为“晋之县鄙,何国之为?”这是说,郑将要亡于晋,若果真如此,郑国的土地就变成晋国的县鄙之地了。隔了一年,齐国的晏子又说了“县鄙之人,入从其政”这样的话,这里的县鄙自然也是指与国对立的郊野乡聚地区。鄙也可以作为动词用,《左传·宣公十四年》,楚使赴齐,路过宋国,但不向宋假道,于是华元对宋昭公说:“过我而不假道,鄙我也。”这里“鄙我”就是视我为楚国的边鄙的意思。对照上述这些意思,我们再来检阅《史记》的记载。《秦本纪》言:秦武公十年(前688年)“伐邽、冀戎,初县之”。十一年,“初县杜、郑”。对照子产与华元的话,可以认为秦武公其实是把邽、冀戎的地盘与杜、郑二地变成秦国的县(鄙)之地而已,并不一定要理解为秦



国当时已经具体设立了邾、冀、杜、郑等县。更何况《史记》这段话是五百多年以后所记（此事不见于《左传》），并非当时的实录。当然，司马迁可能有秦国的文献作依据。但即使有关秦武公的记事准确无误，还有一点令人觉得奇怪的是，在武公以后的整个春秋时期，秦国再没有“初县”其他地方的任何记载，和楚国灭国为县的许多例子，以及晋国更多的有关设县的记述情况完全不同。这样一来，我们就难以将秦武公的“初县之”这个孤证当成秦国在春秋早期已经设县的依据，而应该理解为秦国领域向西扩展到邾冀，向东扩展到杜郑地区为宜。退一步说，即使秦武公时已经置县，则这些县也是县邑之县，还不是郡县之县。

再说县邑之县。作为县鄙的县照理是不可数的，是一大片地域的意思，而不是一个个的聚落。鄙就不可数，只有北鄙、南鄙的说法，如《春秋·宣公十五年》：“夏，齐侯伐我北鄙……秋，邾人伐我南鄙”，用以表示国都以北以南的地域。因此文献上不可能有五鄙、十鄙这样的话。童书业以为“小邑或称为鄙”，举《左传·襄公二十八年》“与晏子邾殿，其鄙六十”为说<sup>①</sup>，但这个说法恐怕靠不住。《左传》此语实应理解为“给晏子邾殿之鄙六十邑”才对，“邾殿”与“其鄙”之间不应点断。与鄙不同，邑是聚落，当然是可数的，所以《左传·昭公五年》说：“竖牛取东鄙三十邑，以与南遗。”这种鄙中有邑的形态并非春秋特有，而是自商代以来便是如此。《殷契粹编》第801片有文：“大方伐□，鄙廿邑。”杨伯峻释曰，大方即大邦，为殷人自称，谓伐□夺其二十邑，以为边鄙邑<sup>②</sup>。

县鄙虽然同义，但文献上却从不见有北县南县这样的话。相反，从某些记载看来，县却与邑一样也是可数的，说明县的性质在

<sup>①</sup> 见《春秋左传研究》，上海人民出版社1980年版，第181页。

<sup>②</sup> 见《春秋左传注·昭公五年》，中华书局，1981年版。

春秋时期开始有所变化,这种变化可以从楚国看出来。《左传·哀公十七年》记楚子之言曰:“彭仲爽,申俘也,文王以为令尹,实县申、息。”这里“实县申、息”有以申、息作为县鄙之地的含意。但既派令尹管理申县,则此县与邑一样也是一个个可数的行政单位,而不是过去县鄙的意思了。而且其时县与邑的意义是相通的。楚庄王时,申县县公巫臣反对以申、吕二县作为赏田时就说:“此申、吕所以邑也,是以为赋,以御北方。”申是楚县,而称其“所以邑也(之所以为县的原因)”,说明县邑同义。楚文王在位时是公元前689—677年间,亦即楚以申、息二国为县与秦国初县邽、冀戎相去不远。秦是以戎地为县,楚是灭国为县。性质本来无二,但楚任命了县的官员,秦却不知有无,这是两者的区别。灭申为县不知确在何年,最早出现申公(申县之长官)的记载是庄公三十年。楚国置县的记事还有一条,也是事后追述的。《左传·庄公十八年》载:“初,楚武王克权,使斗缙尹之。以叛,围而杀之,迁权于那处,使闾敖尹之。”此载虽未明言灭权以为县,而既设尹以治之,与后来楚国的县尹一样,可推见当时是灭权以为县。楚武王于公元前740—690年在位,则以权为县或比秦武公县邽、冀戎稍早。真正记载当时楚灭他国为县的事例从灭陈始。

楚庄王十六年(前598年)伐陈,以之为县,后因大夫申叔时之谏而罢县,恢复陈国。至楚灵王七年(前534年)再度灭陈为县,使穿封成为陈公。十年又灭蔡,使其弟公子弃疾为蔡公(分别见《左传》宣公十一年、昭公八年、昭公十一年所载)。陈公、蔡公都是县公,是一县之主。因楚之国君僭称王,故称其县之长官曰公,等同于诸侯。故楚庄王在灭陈以后,曾经嗔怪其臣下申叔时说:“诸侯、县公皆庆寡人,汝独不庆寡人,何故?”楚灭蔡虽未明说是以蔡为县,但既任命蔡公,与陈公一样,也是置蔡为县。除陈、蔡而外,据《左传》所记,在楚文王至楚庄王之际,还灭了邓、弦、黄、夔、江、六、蓼、庸等小国,这些小国也

应当成为楚县<sup>①</sup>。所以宣公十二年楚克郑后，郑庄公对楚庄王表示了郑国愿等同于楚之九县，亦即称臣于楚的意思。“九县”一语表明其时楚国在边境地带灭国置县之多。

楚既灭国为县，则这些县要比一般的邑大，但不管这些县幅员如何大，终归是与邑相似的单个的行政单位，与县鄙的县性质不一样了。与楚国的大县相反，齐国的县却是很小的。上面已提到，《齐侯钟铭》载灵公（前 581—554 年）赐叔夷莱邑“其县三百”，这些县就是很小的邑了。

邑本来是“人所聚会”，可大可小，弹性很大，有十室之邑，有百家之邑，有千家之邑，至战国时更有万家之邑。县既与邑同义，则大小县之间也相差很大。齐灵公与楚灵王差相同时，而楚县与齐县大小相差如此。这也说明，从行政单位的角度而言，春秋的县尚未成形，保留着从县鄙的县衍化而来的痕迹。这些县的基层组织也未经过改造，仍是原来的氏族组织。以国为县主要是表示权力的归属，并非行政组织的彻底变化。所以陈、蔡二县后来一度复国，也很容易，在组织结构方面并未有若何实质性的变迁。

以县为邑在春秋的晋国表现得最为明显。《左传·僖公三十三年》载，晋师破白狄，胥臣所推荐的大将郤缺捉获了白狄子，晋襄公因此“以先茅之县赏胥臣”。这是明确地出现“县”的记载。而晋国之有县当比此更早，就是此条之记事，上距秦武公时亦不过半个多世纪。再，《左传·宣公十五年》载，晋荀林父灭赤狄潞氏，晋景公赐保奏荀林父的士贞子以“瓜衍之县”。又，襄公二十六年（前 547 年），蔡声子谓楚令尹子木曰：伍举在晋，“晋人将与之县，以比叔向”。上述这些县看来都是采邑的形式，国君可随意以之赏赐臣下，甚至他国来奔之臣。与楚国只在边地置县的情况不同，晋县看来似乎很普

<sup>①</sup> 参见《左传·宣公十二年记事》及杜注，以及孔颖达《左传正义》。

遍,连国都也是县。《左传·襄公三十年》载,绛县一老人因为无子而亲自去杞城服劳役,县大夫赵武认为这是自己失职所致,于是免去老人之役,并任命其为绛县师。绛是晋国之国都,也可称之为县。这或者表明春秋时晋国的邑均可以县称。国都也是邑,是有先主祖庙之邑。故此时县与邑是一回事,而且县大夫亦是世袭,栾氏无后,所以栾氏所食之州县为人所觊觎(详后),而国君也可再以这无主的土地赐他人。晋襄公以先茅之县赏胥臣时,也因先茅绝后,所以才取其县以赐。<sup>①</sup>

《左传》关于州县的记述似乎更加能够证明这一推测。晋平公十九年(前539年)以州县赐给郑臣伯石。州县本来是栾氏之邑,栾氏亡后,范、赵、韩三氏都想得到这个地方。赵氏说:州本来属温,而温是我的县。范氏和韩氏说:自从州县和温县分开以来,已经过了三代,晋国将县一分为二的例子多得很,你赵氏怎能算旧帐?赵氏无言以对,只能放弃州县。范、韩二氏既以主持公道的面目出现,也不便取州县为己所有。因此韩氏就建议将州县赏赐给伯石。不久,赵氏掌权,有人劝他把州县收回。赵氏说,我连我自己的县都治理不好,还要州县作什么。四年以后,郑子产又替伯石的后人来退还州县给韩氏,韩氏仍觉取之有愧,遂以州县和人换了原县(见《左传》昭公三年、七年记事)。上述记载说明了好几方面的问题。一是大夫的采邑有以县为称者,如州县原属栾氏,又温县属赵氏,而且据赵氏自称还有其他县。二是有一些县可由大夫手中,转而为国君支配,如州县。所以春秋中期的县在晋似乎是邑的别称。三是晋县可以一分为二,这与后世从老县分置新县已有些类似。加上前面所说的先茅之县、瓜衍之县、绛县,尤其绛县还是国都,这就使人有理由相信,春秋时晋国的邑一般都可以称为县。

<sup>①</sup> 见《春秋左传集解·僖公三十三年》杜预注,上海古籍出版社点校本,1978年版。

由于县邑是一回事,所以晋国的县很多。《左传·昭公五年》记楚灵王欲刑辱送晋国君之女出嫁至楚的晋卿韩起与大夫叔向,楚臣蒯启疆劝阻说:“韩赋七邑,皆成县也;羊舌四族,皆强家也。晋人若丧韩起、杨肸,五卿、八大夫辅韩须、杨石,因其十家九县,长毂九百,其余四十县,遗守四千,奋其武怒,以报其大耻。”从这段话中,可以看出其时之晋县有四十九个之多,而且这些县指的都是成县,亦即能出兵车百乘的大县。晋县还有所谓别县,指从大县分出的小县。前述州县就是温的别县,下文之郟县也是温的别县。而且据范、赵二氏说:“晋之别县不唯州”,看来别县的数量也不少。

由上述情况看来,春秋初年,是县邑通称时期,所谓“初县之”、“实县申息”之“县”,其实重点都是在说明以之为自己的领土的意思,而不在于说明设置某个个别的县。此时的行政单位仍是以邑为通称,但已加上县的称呼,是已与县邑等同。直到春秋中期,县作为行政单位与邑还没有什么大的差别。但是县作为国君直属地的性质却与采邑有所不同,这尤其表现在边境的县。

## 二、晋楚边地县邑的性质

不但楚国在边地灭国为县,晋也同样有灭国为县的记录,<sup>①</sup> 这在过去不大引起注意,同时晋国还在从周天子手中得来的新边疆里也

---

<sup>①</sup> 灭国为县在春秋很普通,但对于具体的灭国数目,《左传》却无完整记载。后代有些著作曾经提到,但其具体数目只能做参考,不过可由其中看出灭国之普遍性。周初诸侯国一千有余,到春秋后期已如子服景伯所说:今其存者,无数十焉(《左传·哀公七年》)。据《吕氏春秋·直谏》,楚文王兼国三十九,又据《韩非子·有度》,楚庄王并国二十六,开地三千里。又秦缪公并国二十(李斯《谏逐客令》),晋献公兼国十九(《吕氏春秋·贵直》,《韩非子·二难》则作“并国十七,服国三十八”),齐桓公并国三十(《韩非子·有度》)。

设置县。晋、楚的灭国为县以及在新领土上所设的县虽然还不是后世的郡县,但已开始具有地方行政组织的萌芽,即作为国君的直属地,并且县的长官不实行世袭制。这两个特征本质上是统一的,是地方行政制度的表征。

以楚国为例,最先的楚县虽然也有世袭的例子,但并不成为制度。如申县的首任县公是申公斗班,第二任是申公斗克,后者是前者之子。而据日本学者平势隆郎的考证,此后申公再不世袭,而且除此而外,楚国其余的县并无世袭之例。<sup>①</sup>同时,申县又明白地是楚王的直属地,并非申公或其他任何人的采邑。楚庄王时,令尹子重曾要求取申、吕作为赏田(即采邑),但受到申公巫臣的反对,理由是:“此申、吕所以邑也,是以为赋,以御北方。若取之,是无申、吕也。晋、郑师必至于汉”(《左传·成公八年》)。可见申、吕二县当时是楚王直属地,用以征收军赋以作边防之需,若以之作为大夫私人的采邑,军赋将无所出,申、吕也不成为要塞,晋、郑两国的军队就要逼到汉水之滨了。申、吕虽是县,但尚非后来郡县之县,不过业已具备有其特征之一——即作为国君直属地,而不是大夫的采邑。所以当国君在国都呆不下去时,还有县作为退路。据《史记·楚世家》讲,楚灵王众叛亲离的时候,其右尹就先劝他“待于郊以听国人”,继之又劝其“人大县而乞师于诸侯”(《左传》县作都,是指已经成为楚国领土的原小国之都,其实即灭国为县之县)。

依顾颉刚的意见,晋、楚两国的县性质不同,前者是采邑,而后者是国君直属地。其实恐不尽然,晋县也有的是国君的直属地。杨宽也以为晋国县大夫世袭,举晋国第一任的原县大夫是赵衰,继任者是其子赵同为例。事实并非如此,赵同并不继赵衰任原大夫。仔细分析起来,晋国的边县并不全是采邑,也有公邑,这种差

<sup>①</sup> 转引自杨宽:《春秋时代楚国县制性质问题》,载《中国史研究》1981年第4期。

别是随着时间的推移而发生的。任命县守，虽亦称守为大夫，但县大夫并不世袭，与纯粹的采邑不同。这个区别似乎是随时代而变迁。

晋献公时灭国为县，的确是以之赐给大夫作为采邑。《左传·闵公二年》有云：“晋侯作二军，公将上军，太子申生将下军，赵夙御戎，毕万为右，以灭耿、灭霍、灭魏。还……赐赵夙耿、赐毕万魏，以为大夫。”从这一记事中，还不大明白耿、魏是大夫采邑还是国君掌握的公邑。但《左传·文公五年》载有霍伯其人，霍伯即先轸之子先且居，说明霍为先且居之封邑。由霍的地位以律耿、魏，则此二邑也可能是赵夙与毕万的封邑。但这种封邑与过去封建同姓的“大夫立家”性质不同，其表面形式是派异姓大夫去对新邑实行管理，因此这种封邑可能只是食邑的性质，并非锡土而呈相对独立状态。这一做法是当时晋国中央集权制度已经有所加强的必然结果。晋献公之时，有“骊姬之乱，诅无畜群公子，自是晋无公族”。群公子既被杀，公族不存，宗法制于是被破坏，采邑制也受影响，而中央集权则得到加强。晋献公的集权行动是靠异姓大夫的支持才取得胜利的，因此对他们必须有所酬报。而与此同时，献公又“并国十七，服国三十八”，于是这些小国如耿、霍、魏等，就不再作为采邑，而是派异姓大夫管理，这是地方行政制度产生的端倪。

到晋文公时代，则更进一步明确地以“异姓之能，掌其远官。以诸姬之良，掌其中官”。中官与远官其实即后世的中央官员与地方官员之分，远官就是地方官的意思，所以就在新领域——南阳之田中设县而命县守。《左传·僖公二十五年》记晋文公平王子带之乱，周襄王因与之阳樊、温、原、欃茅之田（据《晋语》则为南阳阳樊、温、原、州、陘、緄、沮之田）。而后，晋文公就任命赵衰为原大夫，狐溱为温大夫。在正式任命以前，晋文公还曾征询以何人为原守合适，有人以赵衰为荐。虽然《左传》此处未明确说设县之事，但

由设守之事可推而知之。且温县后来明见于赵氏口中<sup>①</sup>，周襄王所与晋文公之赏田位于太行山以南、河水以北地区（仅一小部分在河以南。秦汉时称之为河内）。晋文公在其中立县置大夫，这些县的前身从西周以来就是大夫的采邑，而晋以之置县后，虽仍存在邑的形式，却又不是采邑，似是国君的直属地。在南阳之田中，温与原是二个最大的邑，我们且来具体分析其长官，即县大夫的任命情况。

温县是春秋时期最引人注目的县，在《左传》一书中凡二十见。由该书记载可以看到，温最早是周大夫苏忿生之采邑（隐公十一年、成公十一年），晋文公以之置县后，先是以狐溱为县大夫（僖公二十五年），而后继者却是阳处父（文公五年），再后又及于郤至（成公十一年，郤至并因此被称作温季），接下来却是赵氏（昭公元年）。可见温县大夫并非世袭，国君可以调换人选。但必须说，温县也还不完全是后世的县，因为据《左传》昭公元年所记，赵氏在该县建有祖庙。

再看原县。其第一任大夫确是赵衰（《左传·僖公二十五年》），但继任者并非其子赵同。据《左传》，僖公二十八年即有原轸将中军的记载，距赵衰始任原大夫只有三年。原轸即先轸，因其在原县任大夫故称原轸（旧释原邑为先轸之食邑，未必合适），就像后来的赵同称为原同一样。倒是赵同什么时候任原大夫，于史无征。《左传·成公五年》记“原、屏放诸齐”，原即指原同，亦即赵同，其为原大夫当在此前。成公八年，赵同被诛，原县自然成为公邑。至昭公七年，韩宣子又以州邑与乐大心交换原县。则不知何时，原县又归了乐氏。

以此看来，温、原二县都数易其主，并非大夫的世袭采邑。退一步

---

<sup>①</sup> 《左传·昭公三年》载赵文子云：“温，吾县也。”



说,即使是赐给大夫的食邑,也是国君可以随便予夺的,具有国君直属地的性质。下面的例子更能说明这个推论。

《左传·成公十一年》载有郤至与周争郟田之事例。郟是温之别邑,郤至是温的大夫,不愿郟成为周之别邑。直到晋侯让郤至不必争,才算了事。由此又可见无论温或郟都只是国君的直属地,亦即公室的邑,而不是大夫私人的采邑。所以晋侯可以命令郤至不要争田。

上述情况说明晋县的地位在春秋中期已经逐渐起了变化。虽然灭国为县与南阳之田诸县都是边县,但性质已有不同。变化似应在春秋后期产生。

但春秋中期的晋国,也并不是所有的县都变成公邑,也还存在大夫的采邑,如楚的申公巫臣奔晋,晋先以其为邢大夫,后其子又世袭为邢伯或邢侯,则是明确以邢作为采邑。

晋、楚的边县虽然具有国君直属地的性质,而且其长官县大夫和县公并非世袭,但其基层组织尚未经过重新改造(即尚未从氏族组织改造成为什伍乡里),且县的幅员未经过有意识的划定,故还未成为郡县之县。晋的边县还有别邑,如温的别邑有郟有州,似乎还经过规划,而楚县完全是以国为县,旧国与新县之间除了主人换了以外,尚无行政组织方面质的变化,甚至口头上仍称县为国。如楚灵王问右尹子革道:“诸侯其畏我乎?”子革说:“畏君王哉,是四国者,专足畏也。”(《左传·昭公二十年》)所谓四国即指为楚灭国所建的陈、蔡及东西不羹四县。后来楚平王篡位,为了平息舆论,让陈、蔡两县复建为国,也不出现任何实质性的变化。所以春秋楚县虽为国君之直属地,但这只是开始脱离封建制的标志,还远未成为郡县之县。而且因为楚县的地域太大,又以世族为县的长官,专权过甚,就有引起叛乱的危险。楚大夫申无宇举了许多例子证明“末大必折,尾大不掉”的道理,并明确地说“夫边境者,国之尾也”,以此警告楚灵王(《楚语》及《左传·昭公

十一年》),但灵王未加重视,终至死于蔡县县公的叛乱中(《史记·楚世家》)。春秋时,楚只是在边境地带灭国为县,其内地不曾置县,与晋不同,因此从楚的边县不大看得出由县邑到郡县的变化过程,这一过程主要发生在晋国,因为晋不但在边地灭国为县,以周王所赐南阳之田设县,而且在内地还改造大夫的采邑为县,这才将县邑朝郡县方向的转化大大地促进了。

从以上对春秋资料的分析表明,秦是否有县邑之县,尚属可疑。楚则只在边境置县,唯有晋之县邑则普及全国。

### 三、春秋时其他诸侯国之县邑制

春秋时期除了上述秦、楚、晋、齐等国在文献里有着与县有关的记载外,吴国也有一条相关的史料。《史记·吴世家》云:“王余祭三年,齐相庆封有罪,自齐来奔吴,吴予庆封朱方之县,以为奉邑。”不过此事于《左传·襄公二十八年》但云“吴句余予之朱方”而已,未出现有县字。然其时县邑通称,书县与不书县未必有截然的分别。此外还有一重要现象是,有些诸侯国的地方组织虽称邑,但其性质却与县无异,鲁国的情况就是这样。

先是鲁大夫之家臣亦有食邑或食田,《左传·成公十七年》:“施氏之宰有百室之邑。”襄公二十九年:“公治致其邑于季氏,而终不入焉。”这些邑与县邑之县相似。大夫派士去治理封邑以外的别邑,称邑宰。如《论语》里就有鲁国大夫季氏使孔子之弟子闵子骞为费宰,于游为武城宰,于夏为莒父宰的例子(《论语》之《雍也》及《子路》篇)。费、武城、莒父都是当时的邑名。县的长官也称宰,孔子自己也曾被鲁定公命为中都宰(《史记·孔子世家》)。县宰由诸侯任命,比大夫任命的邑宰地位要高,但在齐鲁,县之长官一般称大夫。

#### 四、从县邑之县向郡县之县的转型

郡县之县与县邑之县至少应该有四个差别。一是郡县之县不是采邑，而完全是国君的直属地；二是其长官不世袭，可随时或定期撤换；三是其幅员或范围一般经过人为的划定，而不纯粹是天然地形成；四是县以下还有乡里等更为基层的组织。这正是战国时期县的基本特征。这些差别的形成正表明了从县邑之县过渡到郡县之县过程的完成。任何制度都不是一蹴而就的，同样道理，这一过渡时期也是漫长的。

楚的内地在春秋时期大约始终没有设县，而保持着封建形态的国野制度。前而已说到楚灵王众叛亲离的时候，其右尹先是劝他“待于郊以听国人”，显见楚在内地未曾设县，所以我们难于把楚国春秋时期的县与战国时期的县衔接起来，看出楚国的县邑之县如何转化为郡县之县。而晋国却不一样，在边境与内地都普遍设县，于是这一转化过程就在春秋后期显示出来了。显示这一转化过程的标志性事件发生在晋顷公十二年（前514年）。这一年，晋国异姓大夫之间发生一起著名的兼并行动。韩、赵、魏、知、范、中行氏六家大夫联合灭了祁氏与羊舌氏两家，于是“分祁氏之田以为七县，分羊舌氏之田以为三县”。任命十人为县大夫，即“司马弥牟为郟大夫，贾辛为祁大夫，司马乌为平陵大夫，魏戊为梗阳大夫，知徐吾为涂水大夫，韩固为马首大夫，孟丙为孟大夫，乐霄为铜鞮大夫，赵朝为平阳大夫，僚安为杨氏大夫”。这些人之所以当上县大夫，或因有功而受禄，如贾辛与司马乌是“有力于王室”；或因是世族子弟而受荫，如知、赵、韩、魏四人是掌权四家大夫之余子；其余四人则是因为贤明而被推举。

其时晋国是魏献子当政，魏戊是其庶子，戊被任为县大夫，魏献子还担心有人讲闲话，问另一大夫成氏道：“吾与戊也县，人其以为我

党乎？”成氏列举魏戊之善，而后说：“虽与之县，不亦可乎！”这不但说明其时大夫之子虽有优先出仕之特权，但受命者尚需有才有德才行，还可见此时之县大夫已不都是食采之人，而是如同后世的官僚；上述十县也并不是采邑，若是采邑，则尽可属之以亲戚，不必防备闲言了。说这些县不是采邑，还有两个证据是：县大夫都要到该县履职，并非呆在国都而享受该县之采。贾辛在去祁县前朝见魏子，魏子说：“行乎，敬之哉，毋堕乃力。”这完全像是后代知县陛见时，皇帝勉励的话。再者，魏戊到梗阳后，有一件案子无法处理，就转报中央定夺。这一方面表示魏戊是国君的命官，同时又表明中央与地方之间存在行政关系。若是依照封建制，则大夫的采邑与诸侯无关，是相对独立的实体，无须将案子上报的。更有甚者，魏献子本来想接受贿赂，曲断此案，却被魏戊使人所劝阻，更说明连在中央执政的魏献子也不能将梗阳当作自己的私邑而随意处置。

上述以亲举者之四人，及有力于王室之二人自然都是魏献子所熟悉的，只有以贤所举之四人于魏献子是素不相识的，所以“皆受县而见于魏子，以贤举也”。这又说明这四人的任命与宗法制无关，而且举贤不举亲，正是官僚制区别于封建制的特点之一。

以上是从官僚制产生的角度来分析的，若从行政区划的出现来看，这十县的分划也同样是标志性的。无论是楚、是晋，起初都是简单地以国为县（如楚之实县申、息），或是以邑为县（如晋之温县、原县），并不对这些国或邑加以地域上的改造（别邑是否是一种改造方式，现在尚不明。州一说是温之别邑，但据《晋语》，周王所与晋国南阳之田中已有州邑），既不改造，则县与县之间的幅员与所包含的人口可能相去甚远，于行政管理不便。后世的政区在层次、幅员与边界的划定方面都有一定的规范，如秦代就规定了县大率方百里的幅员。晋国新置的这十县是由大夫的封建采邑重新疆理而设置，如羊舌氏原来是两邑之地，这时划为三县，说明是朝着正式政区迈进了一大步。

当然十县大夫的任命还处于过渡阶段,因为十人之中,有四人是四家有权势的大夫之子,这是权力平衡的政治措施,而且县以下的基层组织是否经过改造,还不清楚。县大夫是食禄,还是另有采邑,也还不明朗。但无论如何,地方官员和行政区划的雏形却在这里出现了,因此完全可以把公元前514年晋国设置十县的行动作为地方行政制度萌芽的标志。

县是县鄙,由县鄙得县之名;县是县邑,由县邑得县之形;县是郡县,由县的长官不世袭而得郡县之实。这或者可以看成是县制成立的三部曲。

对应于县邑之县与郡县之县的差异,县的长官则有食禄而不食邑、临民而不领土、流动而不世袭的特点。

采邑(私邑,相对独立,封建制),食邑(公邑,在封建与郡县之间),食禄(郡县制);有土有民(采邑),有民无土(公邑),临民而治亦即无土无民(郡县)。这也可以看成是县制成立的另外两种三部曲的表现形式。

郡县的产生可能经过两个阶段:第一阶段是食田的县制代替了食邑的采邑制;第二阶段是食禄的郡县两级官僚制度更趋于完善。《晋语》载:“大国之卿,一旅之田;上大夫一卒之田。”这是食田之制。栾武子便有一卒之田,这是俸禄制萌芽。这种食田,一般是任职授予,去职交还。

但地方行政制度的形成并不单是地方一头的事,同时也是中央集权已经产生的标志。只有中央对地方有强大的控制力,才有任命非世袭地方官员的可能,否则即使有新领土也必然要走封建的老路。而此时的晋国,已是中央集权的诸侯国。经过献公时代清除群公子的措施,晋国已将权力集中在国君手中,不会再出现过去两晋并立的情况,但为了集权,为了清扫同姓分裂的隐患,晋国的国君不得不利用异姓大夫的力量,从而使这些异姓大夫的势力

逐渐强大起来。当国君能力较强时,他只是利用这些大夫轮流执政,不至于出现其他问题。如晋文公就因权力的集中与对臣下驾驭的得当而称霸。但执政大夫权力太大,毕竟要影响国君的专权,所以到晋厉公时企图收回执政大夫的权力,而实行君主专权,但未能成功。此后异姓的世族大夫始终牢牢地控制着晋国的中央权力,各家大夫之间则轮流执政并互相兼并。国君无权并非等于不存在中央集权形式,只是权集中于执政者手里,而不在国君手里而已。这在春秋后期是一个普遍性的问题,一方面是中央集权制的萌芽,另一方面却是国君权力的丧失。这就是孔子所说的“陪臣执国命”的阶段。西周时期是礼乐征伐自天子出,春秋中期以前则自诸侯出,到此时,则是从大夫出了。世袭的领主制无可奈何地让位给了官僚地主制。

---

### 第三节 郡制的由来

---

郡的起源十分模糊。春秋时有关郡的文献记载只有两条。一是《晋语》所载,晋献公死后,逃亡在外的晋公子夷吾对秦国公子絳说:“君苟辅我,蔑天命矣。亡人苟人扫宗庙,定社稷,亡人何国之与有?君实有郡县,且入河外列城五。”似乎当时秦国已有郡县制。但此条记载颇有可疑处,郡县相连,先郡后县的说法要到战国时期,以郡统县的制度实行以后才能有,所以有学者以为“君实有郡县”是战国人根据当时的制度趁笔书入的话,此说颇有道理。<sup>①</sup>事实上,直到春秋末期,同是晋国人提到郡与县时,还是分别开来的,说明其时之郡与县尚无任何联系。这就是下列第二条有关郡的史料:《左传·哀公二年》载,

---

<sup>①</sup> 上引童书业:《春秋左传研究》,第185页。

晋国执政大夫赵简子在讨伐范氏与中行氏前，为鼓励将士用命，答应“克敌者，上大夫受县，下大夫受郡，士田十万，庶人工商遂，人臣隶圉免”。这说明晋国其时之地方行政单位已是有县有郡。但郡的详情如何，却是不得而知。根据赵简子的誓词，过去有人以为春秋时是县大于郡，实行以县统郡之制。但清代顾炎武在《日知录》中却说郡县之别是：在腹里繁华之地称为县，在边鄙之地称为郡，并非两者间有统属关系。姚鼐亦认为：“郡远而县近，县成聚富庶，而郡荒陋，故以美恶异等，而非相统属也。”<sup>①</sup>顾、姚的见解大体是正确的。但应该指出的是，郡在初也是邑的一种形式，郡字从邑君声，也从侧面说明这一点（童书业认为郡可能是边聚或较小之地）。

同时，赵简子所谓的受县受郡，指的并不是以县或以郡作为食邑，而是受一县或一郡之禄。士田十万也是受十万田之禄的意思。春秋末期，晋国的县已经很普遍，郡的设立当在外围边境地区。再者，县与郡之分起先也不一定十分清楚。后世称郡之长官为郡守，而守之为官之责任，春秋时已有。《左传·文公十三年》载：“晋侯使詹嘉处瑕，以守桃林之塞。”而且守好像早已成为官称，僖公二十五年，“晋侯问原守子寺人勃鞞”，即向勃鞞询问何人担任原守合适。此可谓郡守之先声，虽然后来原称为县，桃林之塞亦未成郡，但源头却在此。后世是郡之长官为守，县之长官为令，而此时原之长官为守，似乎说明此时之原是县是郡还不明朗。有人又推测郡之长官既为守，则郡最先可能设在戎狄之区，以为羁縻措施；仍以其部落酋长统治，而以军队镇守之。行政上暂归邻近的县所辖（故《逸周书》说县有四郡），待统治加强后，再以郡守取代戎狄君长治理政务，成为正式地方行政机构。<sup>②</sup>但

① 《惜抱轩文集·郡县考》，商务印书馆万有文库本，1935年版。

② 冉光荣：《春秋战国时期郡县制度的发生与发展》，《四川大学学报》1963年第1期。

此说至今尚无实据以资证明,只能阙以存疑。

---

## 第四节 战国时期的郡县制

---

春秋时期由于有《左传》这部重要的编年史,许多史实的发展脉络比较清楚,战国时期的史实却缺少同样的编年史来加以贯穿,显得比较零碎,所以郡县制从春秋到战国之间的衔接过渡并不很明确。

战国初期,秦不断向东拓地,相继县频阳(前456年,《秦本纪》)、陕(前398年)、蒲、蓝田、善明氏(前379年)、栎阳(前374年,《魏世家》),亦即以这些地方为新领域。这些县的基层组织是否经过变动尚不清楚。至战国中期,秦献公开始改造最基层的居民组织,将全国人口编为五家为伍,十家为什的单位,此举被称为“户籍相伍”<sup>①</sup>,亦即《史记·商君列传》所说的:“令民为什伍,而相牧司连坐。”此举体现了国野制度崩溃,国人与野人界线泯灭的变化。接着,秦孝公用商鞅变法,“并诸小乡聚,集为大县,县一令,四十一县”<sup>②</sup>。事在孝公十二年(前350年)。户籍相伍与集乡聚为县两事,是秦国地方行政制度的重大转折点。县既由基层的乡聚组成,乡聚以下又有什伍之组织,这样一来,就将过去血缘关系的氏族组织,改造成为从户开始经什伍到乡聚再到县的严密的地缘关系组织,形成了完全意义上的基层地方行政组织体系。而且县既由乡聚组成,在地域上也必定都经过事先的分划,一县由多少乡聚所组成必定经过深思熟虑,而不是任意的凑合。从秦统一天下后将县的幅员

---

① 事在秦献公十年(前375年),见《史记·秦始皇本纪》。

② 《商君列传》为三十一县。《六国年表》亦作:“初取小邑为三十一县。”



定为“大率方百里”的原则看来，在商鞅集小乡聚为县时，必然也已有某种分划的原则。同时每一县都由国君任命的县令担任长官，也标志官僚制的完善。这几项特征表明秦国此时的县已经是正式的郡县制度下的县了。

从上面的分析还可看出，战国县制与春秋县制有一个绝大的差异，亦即春秋的置县是由上而下（灭国为县），而战国之置县是由下而上（集乡聚为县）。由于战国的资料相对比较缺乏，其他诸侯国县以下的具体变化不如秦这样清楚，但从春秋之际典籍的记载，还是能看出一些究竟的。

《齐语》与《管子》都载有管仲相齐桓公时制鄙之事，但春秋时，似不大可能有如此规划齐整的制度，且据《齐侯钟铭》，春秋的齐县可能很小，也许后来才并小县为大县，管仲制鄙可能就是齐县改造的标志，是战国时期实际情况的反映。据《齐语》，齐国的鄙制的组织如下：以三十家为邑，十邑为卒，十卒为乡，三乡为县，十县为属。全齐共有五属，换句话说，全齐共有五十县。这与齐国的疆域大致是相适应的。又《墨子·尚同》里有天下、国、乡、里的行政系统，《吕氏春秋·怀宠》里的行政组织则是国、邑、乡、里。《韩非子·八经》则说：“伍、闾、连，县之邻也”，指明县以下有伍、闾、连三层组织。战国后期《鹖冠子·王铁》也载有五家为伍，十伍为里，四里为扁，十扁为乡，五乡为县，十县为郡的地方组织系统。这些著作里的行政组织都不必皆有其实，但却反映了其时各诸侯国，由国到县（有的在国与县之间还插入郡一级），由县到乡里，由乡里再到一家一户的层层规范的行政体系已经完全成形。

不管县以上的组织与县以下的组织如何，县一级政府的设置在战国时已经普遍化，是确定无疑的事实。县的普遍推行，是为了把全国政权与兵权集中到朝廷，建立中央集权的政治体制。故《商君书·垦令》说：“百县之治一形，则从；迂者不饰，代者不敢更其制，过而废

者不能匿其举。”意思是，各县的政治制度都是同一种形态，则人人遵从，奸邪的官吏不敢玩弄花样，接替的官吏也不能擅自变更制度，犯了错误的官吏也不能掩盖其错误行为。这样一来，各县的权力就集中于中央政府手中了，这就是实行县制的最重要作用。秦国的县级政府在商鞅变法后也正式成形，县令以下还有丞、尉等职，分掌民政与军事。又设有领取定额俸禄的小吏，即《六国年表》所谓的“初为县有秩史”。县的长官，在齐仍称大夫，其他各国与秦一样，一般称为令。但即使在秦，令的名称也并非绝对，也有称县啬夫的。魏、韩等国在各县还设有御史，可能是国君派在各县的监察官员。韩国的县还设有司寇，主管刑法。

值得注意的是，县在地域上已有“城”与“县”之别。《孙臆兵法·擒庞涓》说：“平陵，其城小而县大，人众甲兵盛，东阳战邑，难攻也。”这里的“城”是指县的中心，即后世所谓县治，一般是建有城郭的城市。“县”则是指包括城市以及城外农村地区的整个县的地域。县与城的这种关系正是国野、都鄙关系的变化与演进。其根本的差别是县与城往往互称，县与城是一致的行政关系，而国与野，都与鄙是相对立的封建关系。

有关郡的记载在春秋还是罕见的，在战国时期就日见其多了。郡最先在哪一国出现，尚不明白，但从上引赵简子的誓词来看，或许晋国先于其他诸侯国有郡的建置。三家分晋后，河西地区归魏所有。此地本是晋惠公答应给秦人，以换取秦支持其归国登位的，虽后来一度爽约，最终仍不得不献与秦。后秦乱，河西入于魏。不知于何时，此地置为上郡，故至秦惠文王十年时，魏献上郡十五县给秦。各国的郡都设在边地，郡的长官又称守，可见郡的作用是在军事方面。魏在河西除上郡外，还置有西河郡，目的是防秦。后来在失西河、上郡后，退而在河东设郡，仍为防秦之用。其他诸侯国之间也有为同样目的而置郡，尤其在各国交界地带。如，上党地区为魏、赵、韩交界之险要地，

韩、赵、魏三国都在上党设郡。<sup>①</sup> 韩在三川设郡，楚在汉内设郡，也都为了防秦。有些郡的设置，临时性很明显，只是为了一时战争的需要。如楚在战国后期，曾经“复取秦所拔我江旁十五邑以为郡拒秦”（《史记·楚世家》）。又，楚的春申君黄歇初封在淮北，后以“淮北地边齐，其事急，请以为郡便”为由，改封于江东（《史记·春申君列传》）。以上这两处地方所设之郡大约旋置旋废，史皆失其名。

除了诸侯国之间争池夺地之战外，各国还向北、西、南三方少数民族地区不断扩展其领域，并设郡予以防守，如赵设云中、雁门、代郡是为了防林胡、楼烦的。燕设上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东等郡，是防东胡的。秦设陇西、北地二郡是为了防戎的。楚设巫郡、黔中是为了防百越、西南夷的。

以郡统县的制度也是起于青萍之末，由微而著，不详其具体年代与国度了。推测起初郡置于边境地区，幅员虽大而相对比较荒陋，后来随着经济发展，郡也逐渐繁荣，其下遂再分为县，以郡统县的制度就慢慢形成了。还有一种情况是，国境地带，本来设有不少县，后为了军事上的需要，又在这些县的上面设了郡，从而形成以郡统县之制。如上述战国后期楚在淮北之地，与江旁之地所设的郡，其下肯定原已有县的建置。以郡统县的形式并非一开始就出现，起始的县都由国君直属，即使到了战国末年，各国的本土都还是不设郡，其中的县仍为中央所直辖。商鞅变法时所置之四十一县，就是在秦的本土而非边境地区，并不隶于任何郡，秦统一后即属内史地区。以郡统县之制始终实行于各国的边郡，在战国中期，郡下属县的记载已很普遍，据《史记·秦本纪》魏纳上郡于秦时，该郡所统有十五县。又据《战国策》，赵的上党郡有二十四县（《齐策二》），代郡有三十六县，韩的上党郡有十七

<sup>①</sup> 钱林书：《战国时期的上党地区及上党郡》，载《地名知识》1985年第2期。

县(皆《秦策一》),燕昭王时所置之上谷郡有三十六县(《秦策五》)。

郡的长官称守,说明其责任以军事为主,自然也都由武官来担任。郡守对其郡负有全责。魏文侯任吴起为西河守时,就赋予全权。但郡级政府的组织不很明朗。

县制在战国是普遍实行的制度,但郡却稍有不同,齐国就始终不曾设郡。齐实行的是五都之制。本来一国只有一都,而齐却有五都,这是很特别的制度,这一制度与齐人的宗教形态、经济思想、文化学术一起,形成齐国与西方六国,尤其是与秦国有很大差别的文化特征。<sup>①</sup>上面已提到管仲制鄙,分全齐为五属,五都应该是与五属相对应的制度,即每属以一都为中心,再以十县之地为其鄙。齐以外的六国在战国末年都已大致形成了郡—县—乡—里的地方行政组织的层次,体现了各国中央对地方的严密控制。而齐国的五都制大概反映了一种权力相对比较分散的中央集权制。

战国末年,秦始皇开始逐个并吞六国,在新征服的土地上,不断设立新郡,废除封邑,到得天下一统的前夕,已经基本实现“海内为郡县”的局面。但是郡在战国时期始终是设在边境和新征服的土地上,在心理上带有临时措施的感觉。六国的本土均未曾设郡,同时封邑也还有残留。因此,天下统一以后,到底采取何种制度还不是完全肯定的,这就是本书开头那场辩论的起因。当时一般人的头脑都还被封建制所禁锢,以为只有这种制度才是正统大道。唯有李斯力排众议,认为如果天下无人有异意,就是保证安宁的正确措施,只要用赋税赏赐皇帝的子弟和功臣就能控制住他们。如果再恢复封建制,则年代久远以后,受封诸侯必然因亲属疏远而互相攻击,导致王朝灭亡。秦始皇也深明这个道理,因此坚决站在少数派李斯一边,全面推行郡县制,

<sup>①</sup> 参见周振鹤,《假如齐国统一天下》,载《二十一世纪》1995年第2期。

取消所有封邑,使溥天之下真正成为皇帝一人的直属领土。后世的人们大多盛赞这一英明决断,称秦始皇此举为“罢侯置守”,“废封建立郡县”,是中国历史上发生的少数几件最重要的大事之一。

当然推行郡县制并非纯粹个人意志,而是社会发展的必然,但能够高瞻远瞩,因势利导却是历史人物不可磨灭的功绩。局部的郡县制虽然在秦代以前已经出现了数百年之久,但是实现全面的郡县制仍需秦始皇这最后的一蹴。尤其是郡一级政区并不是简单地接受旧六国的遗产,而是经过了重新的规划。齐国的五都被改成二郡,其他五国的内地也设置了郡,并对五国的边郡进行调整,如魏的西河郡和楚的巫郡都被取消,甚至连三十六这个数目也是有来历的,所以司马迁才在《史记》里郑重其事地记下“分天下以为三十六郡”这件大事。此后两千年的行政区划和地方政府组织就在这三十六郡及其所统属的县的基础上发展和变化,这些变化如何发生,有什么规律性,造成了什么影响,就是本书所要叙述的主要内容。然而封建制行之既久,是不肯轻易退出历史舞台的,始皇帝虽以巨大的魄力在全国推行郡县制,但时隔不久,就出现了部分的封建复辟。

## 第二章 两度回光返照——郡县制的“封建”变形

秦始皇虽然不立尺土之封，但“封建”的意识并不因此就化为乌有。就在秦始皇在世之时，依然有人重提封建之事。秦始皇三十四年在咸阳宫置酒庆寿，就有博士淳于越其人说：“臣闻殷周之王千余岁，封子弟功臣自为枝辅，今陛下有海内，而子弟为匹夫，卒有田常、六卿之臣，无辅拂，何以相救哉？”虽然这种言论马上又被李斯一棒打下去，但分封子弟以作屏藩拱卫王室的思想始终存在，只要出现合适的条件，这种思想就会化为实践，汉、晋两代就发生了封建制的回光返照，使郡县制发生了严重的变形。

---

### 第一节 汉代部分封建制的恢复

---

#### 一、楚汉之际的封建

秦王朝的苛政引起了陈胜、吴广起义，随后包括项羽在内的六国旧贵族参加了反秦队伍。很快地，秦王朝的灭亡如摧枯拉朽，项羽也

随之夺得起义军的领导权，汉元年（前 206 年）自立为西楚霸王，并分封义军将领，六国贵族及秦降将十八人为诸侯王。项羽的西楚国领有故秦之泗水、东海、会稽、南阳、东、碭、薛、陈、鄆等九郡。十八诸侯中：(1)刘邦汉国有巴、蜀、汉中三郡，(2)章邯雍国有内史西半，(3)司马欣塞国有内史东半，(4)董翳翟国有上郡，(5)魏豹西魏国有河东、上党二郡，(6)申阳河南国有三川郡，(7)韩成韩国有颍川郡，(8)司马卬殷国有河内郡，(9)赵歇代国有云中、雁门、代、太原四郡，(10)张耳常山国有邯鄲、钜鹿、常山三郡，(11)黥布九江国有九江、庐江二郡，(12)吴芮衡山国有衡山郡，(13)共敖临江国有南、长沙二郡，(14)韩广辽东国有辽东、辽西、右北平三郡，(15)臧荼燕国有广阳、上谷、渔阳三郡，(16)田市胶东国有胶东郡，(17)田都齐国有临淄、琅邪二郡，(18)田安济北国有济北郡。<sup>①</sup>

这次大分封是封建意识的一次满足。战国秦汉间人，立功的愿望就是受封，小者侯，大者王。秦代虽然封侯，但是不立封邑，不建侯国，换句话说，就是不行封建，侯者只能衣食赋税，而且即使封侯也控制得很紧，像蒙恬那样的大将，尽管为秦始皇立下许多汗马功劳，也不得封侯之赏，意常恨恨，所以秦亡以后，项羽立即恢复封建制，以饜众望。虽然项羽时为名义上的天下共主，但西楚国实际上只是和十八诸侯国并立的一个地方性政权，十九个诸侯国是各自为政的。

## 二、西汉的封建

以项羽为主的封建制历时很短，由于受封者之间利害冲突巨大，终于酿成有名的楚汉之争。这场战争延续了四年之久，汉王刘邦靠着

---

<sup>①</sup> 关于西楚国与十八诸侯的封域的考证，请参见拙著《西汉政区地理·附篇》第二章，人民出版社 1987 年版。

谋臣良将的支持打败了项羽，建立了西汉王朝。甫一登上皇帝宝座，刘邦便立即分封七名功臣降将为王，建立七个异姓诸侯王国。这个做法并非刘邦本意，只是不得已而为之。因为这些功臣通过楚汉战争已经手握重兵，占据要地，与刘邦名为君臣实为敌国，刘邦不得不以封建的手段来换取臣下的效忠，所以汉初的形势是君与臣共天下，并非皇帝一人的天下。其实还在楚汉逐鹿中原的时候，韩信已经要求刘邦封他为假齐王，刘邦虽然极不情愿，但却不得不封其为真齐王。汉初的分封其实是楚汉之际封建诸侯的继续。

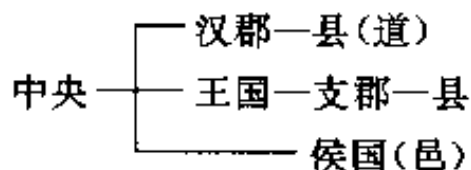
在封建异姓诸侯之后，刘邦又陆续分封其他有功之臣一百四十余人为彻侯（武帝时因避讳改称列侯），建立与县级政区相当的侯国制度。这些侯国都直属中央主爵中尉，而不属所在郡管辖。

卧榻之旁自不容他人鼾睡，刘邦当然不满于半壁江山为七个异姓诸侯所占，因此在第二年便动手逐个翦除异姓王。对于加强皇权专制的中央集权制来说，这自然是必要的措施，问题在于翦除异姓王以后采取什么替代的政策。当是时，一般人对秦王朝迅速灭亡的认识，都归咎于秦始皇的废除封建制，以至没有子弟拱卫中央政权。受这种认识的支配，刘邦于是分封自己的子弟亲戚为诸侯王，建立同姓诸侯王国，以代替被取消的异姓王国。到他在位的最后一年，共建立了九个同姓王国，异姓王国则余下最弱小的一个长沙国。十个王国占去西汉疆域的大半，皇帝直属地只有十五郡而已。

虽然汉初实行封建制在名义上是仿照周代遗意，但在实质上有很大的区别。西周的封建是层层分封，而汉代封建只有一层分封，诸侯王国以下依然是郡县制，每个王国领有三四郡、五六郡不等。所以《隋书·地理志》说：“汉高祖……矫秦县之失策，封建王侯，并跨州连邑，有逾古典，而郡县之制，无改于秦。”这是一点也不错的。因此，汉代封建只是郡县制的变形，并没有完全回到西周封建的道路上去。除了诸侯王以外，刘邦又分封萧何、张良等一百多位功臣为列侯，建立



侯国，这些侯国的地位与县相当，但直属中央。这时候的行政区划体系有如下图：

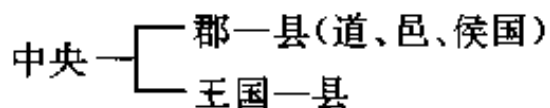


汉初封建的基础虽说还是郡县制，但受封的诸侯王和列侯在理论上与皇帝一样，都是“有土之爵”，因此具有与周代封建性质相类似的两大特权：一是“自置吏”，可以自行任命官员（对诸侯王来说是任命二千石以下官员）；二是“得赋敛”，可以收取算赋（人头税）与田租。这样，王国和侯国在行政和财政方面就有了相对的独立性。

这种情况给专制皇权带来直接的威胁。刘邦在世时，同姓诸侯王都是其子弟之属，不可能犯上作乱。吕后当权时，他们也能团结一致，对抗诸吕，后来又促使文帝登极，的确对刘氏的皇权专制起了一定的拱卫作用。但文帝以后，同姓诸侯与皇帝的关系已经疏远，人人都有帝制自为之心，皇权自然受到挑战。刘邦初封同姓王国时，唯恐其实力不足，不能屏藩皇室，因此所有王国都地兼数郡，如建立齐国的原则是“民能齐语者尽与齐”，以至领有七郡之地。地大则民众，民众则财富，如果实行叛乱，将对中央构成致命的威胁。

鉴于这一形势，汉文帝接受贾谊“众建诸侯少其力”的建议，将齐国分为七国，将淮南国分为三国，使王国的数目增加，而领域却大大缩小，实力也就严重削弱了。汉景帝执政以后，又采用“削藩”的手段，直接夺取王国所属的支郡，进一步缩小各王国的封域。这一举措招致诸侯王们的严重不满，终于引发了吴楚七国之乱。但这时“众建诸侯”的效果已经显示出来，除吴、楚二国外，其他五国都势单力薄，不值一提，所以七国之乱很快就被敕平。景帝乘胜收夺各王国支郡，使所有王国都只余一郡之地，又削去诸侯

“自置吏”与“得赋敛”两大特权，于是王国地位等同于郡，诸侯王只能衣食租税。行政区划体系变成如下结构：



此后，郡和王国在一起并称郡国，作为汉代的统县政区。封建制至此名存实亡，郡国并行的制度已与纯粹的郡县制没有实质的差别了。一度受到威胁的专制皇权与一度遭到分散的中央集权又恢复到了常态。

虽然所有王国只有一郡之地，汉武帝依然担心辖县较多的王国实力太大，因此采纳主父偃的意见，用推恩法蚕食王国的领域。推恩法的实质是诸侯王可以封子弟为王子侯，但所建侯国必须归王国周围的汉郡所有。这样一来，封侯越多，王国领域越小，到西汉末年，许多王国只剩三四县之地，毫无能为了。

### 三、汉代诸侯王国封域的变迁

西汉的诸侯王国封域在两百年间有过十分繁复的变化，这一变化过程引起治史者很大的重视，甚至于《剑桥中国秦汉史》亦力图理清其头绪，并绘制六幅相关的地图以资说明，但头绪既未理清，地图亦尽有误，因此下面特选取变化过程中几个具有特别重要的标志意义的断面，予以分析<sup>①</sup>：

#### （一）高帝五年七异姓王国

在楚汉战争中，刘邦就已陆续分封数人为王。高帝五年（前202年）二月，汉王朝建立之时，刘邦正式剖符分封异姓功臣七人为诸侯王。这些人拥兵据地，已行割据之实，所谓分封不过是对现

<sup>①</sup> 考证过程较为复杂，请参考上揭书有关章节。

实割据局面的承认而已。七个异姓王国占去汉初疆域的一半，各王国的封域可以所辖郡目表示如下：

国名	王名	王都	封 域	始 封 年 月
燕	臧荼	蓟县	广阳、上谷、渔阳、 右北平、辽东、辽西	因项羽原封、高帝 五年九月为卢绾所代
韩	韩信	阳翟	颍川	高帝二年十一月
赵	张耳	襄国	邯郸、钜鹿、常山	高帝四年十一月
楚	韩信	下邳	东海、会稽、泗水、 陈郡、薛郡	高帝四年封于齐， 五年正月徙楚
淮南	英布	六县	九江、衡山、庐江、豫章	高帝四年七月
梁	彭越	定陶	碭郡	高帝五年正月
长沙	吴芮	临湘	长沙、武陵	高帝五年二月

七国共领支郡二十二。与此同时，刘邦自领二十四郡之地，即：河上、渭南、中地、上郡、北地、陇西、汉中、巴郡、蜀郡、云中、雁门、代郡、太原、上党、河东、河内、河南、南阳、南郡、东郡、临湘、济北、胶东、琅邪。

## （二）高帝十二年十王国

高帝六年起，刘邦就逐个铲除异姓诸王，而代之以同姓王。这一工作在十二年基本完成，其时“高祖子弟同姓为王者九国，唯独长沙异姓……内地北距山以东尽诸侯地，大者或五六郡，连城数十，置百官宫观，僭于天子。汉独有……十五郡”（《史记·汉兴以来诸侯王表·序》）。在更异姓为同姓的过程中，刘邦还有意识、有计划地开置部分秦郡，或一分为二，或一分为三，因此高帝末年九同姓王国的封域可以郡目表示如下（图 2-1）：

国名	王名	王都	封域	始封年月
楚	刘交	彭城	彭城、东海、薛郡	高帝六年正月
齐	刘肥	临淄	临淄、胶东、胶西、济北、博阳、城阳、琅邪	六年正月
赵	刘如意	邯郸	邯郸、恒山、中山、钜鹿、河间、清河	九年正月
代	刘恒	晋阳	太原、雁门、定襄、代郡	十一年正月
梁	刘恢	定陶	碭郡、东郡	十一年三月
淮阳	刘友	陈县	陈郡、汝南、颍川	十一年三月
淮南	刘长	寿春	九江、衡山、庐江、豫章	十一年七月
吴	刘濞	广陵	东阳、吴郡、鄣郡	六年正月荆国， 十二年正月更封
燕	刘建	蓟县	广阳、上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东	十二年正月

上列同姓诸侯王中除楚王刘交是刘邦之弟，吴王刘濞是其侄外，余皆其子。九同姓国与异姓长沙国在地域上连成一片，总封域共 38 郡，占全汉疆域的一半以上。这时高帝自领只有 15 汉郡，即：内史、上郡、北地、陇西、汉中、巴郡、蜀郡、广汉、云中、上党、河东、河内、河南、南阳、南郡，比高帝五年时更形缩小。

以上同姓与异姓诸侯又称内诸侯，虽具有相对独立的地位，但仍在中央政府的管辖之下，其封域可看成是特殊政区，仍包括在汉王朝的版图之内。另外，还有所谓外诸侯，他们只是称臣纳贡而已，不受汉王朝控制，其领地在汉初疆域以外。高帝时期共分封外诸侯三人：五年封故越王亡诸为闽越王，王闽中地；十一年封秦南海尉赵佗为南越王，王南海、桂林、象郡；十二年封“越之世”南武侯织为南海王，其地当在闽越、南越、淮南三国间。

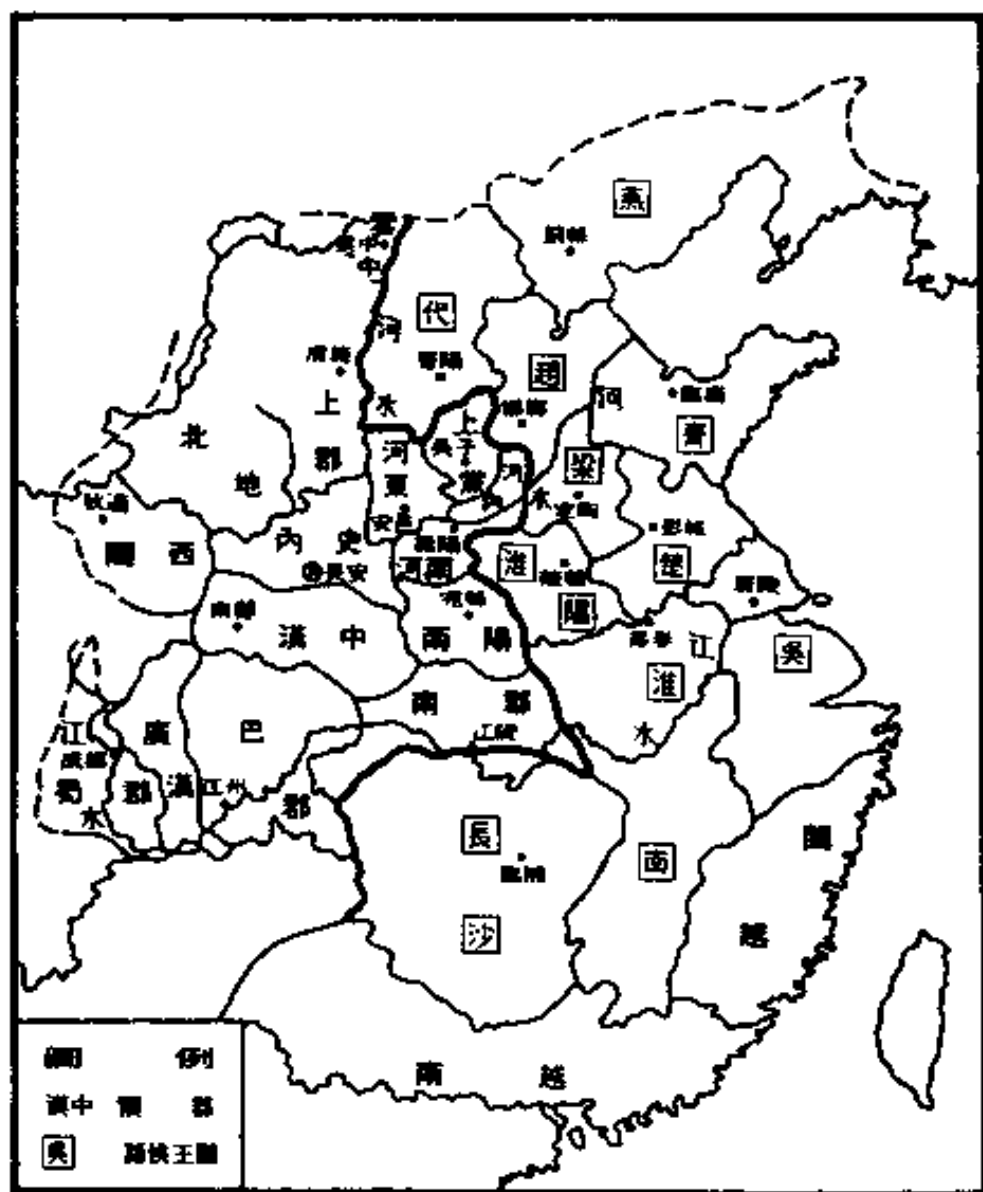


图 2-1 汉高帝十二年十王国、十五汉郡示意图

(图中粗线以东为十王国,以西为十五汉郡)

(引自《体国经野之道》原图)

### (三) 文帝后期十七诸侯、二十四郡

文帝实行以亲制疏与众建诸侯的策略,徙亲子淮阳王于大国梁国,分齐为七,分淮南为三。一方面使王国领域大大缩小,数目增加,至文帝十六年(前 164 年),王国总数已增至 17,即高帝末年的 9 国(淮阳国已除)加上济北、济南、淄川、胶东、胶西、城阳(以上分齐国置)及庐江、衡山(分淮南国置)等 8 国。另一方面,部分王国徙置或废除而为汉郡,加之又把汉郡划小,故使汉郡总数也有所增加。如淮阳

王徙梁,淮阳郡归汉所有;齐分为七时,琅邪郡归属中央,河间国除,其地入于汉分为河间、勃海、广川三郡,内史分为左右,故与十七诸侯同时并存的汉郡有 24 郡之多。这 24 郡除去高帝末年的 15 郡外,增置的 9 郡为:左内史、东郡、颍川、汝南,及上面已提到的淮阳等 5 郡。众建诸侯之策在文帝时尚未遍及所有诸侯王国,故仍有地兼数郡的王国存在,如吴、楚、赵、代、燕等。异姓长沙王则恰好在文帝的最后一年亡而无后,依例国除,其所属长沙、桂阳、武陵三郡尽归于汉。

#### (四) 景帝中元六年二十五王国、四十三郡

景帝登基之翌年即封亲子六人为王,立临江、汝南、淮阳、河间、广川、长沙六国;又采用晁错“削藩”之策,相继削赵国常山郡,楚国东海郡,并打算削吴国会稽郡与鄣郡,从而引起七国之乱。景帝三年临乱之前是 22 王国与 24 汉郡并立之势。这 22 国是上述六国及前代原有之吴、楚、赵、济南、淄川、胶西、胶东(即叛乱七国)、齐、济北、城阳、淮南、衡山、庐江、梁、燕、代。乱平之后,各王国支郡收归中央所有,又以部分汉郡及所削支郡置国,又封亲子七人为王。同时又继续实行众建诸侯之策,中元六年(前 144 年)分梁国为五,于是至此共有诸侯王国 25,是西汉一代王国总数最高的年份。与此同时,因为王国支郡悉属于汉,汉郡总数达 43 之多,这就是《史记·诸侯王表》所说的:“吴楚时,前后诸侯或以谪削地,是以燕、代无北边郡,吴、淮南、长沙无南边郡,齐、赵、梁、楚支郡名山陂海咸纳于汉”的局面。自此以后,王国地仅一郡,地位也等同于郡,封建制名存实亡,诸侯王国作为一种特殊政区已基本退出历史舞台,变成与郡同样性质的统县政区。武帝以后,诸侯王国的官制也经历彻底的变化,因此地方行政制度中诸侯王国已不必另作专门讨论了。

#### (五) 武帝至成帝间的变化

武帝行推恩法,继续蚕食王国领域,以后历代继续奉行此法,直至汉末。推恩名义好听,是使太子以外不能继承王位的诸侯王之子都

能一体沾沐皇恩,得以封侯,目的却是要将这些王子侯国纳入汉郡之中,随后若王子获罪,就废侯国以为县。而且实行推恩令貌似自愿,实为强迫,有多少王子,则须分封多少王子侯国,王室一般多产,故王子侯国之封前后竟有数百之众,几代以后,绝大多数王国几乎封地以尽。

另外,从景帝时起就对犯法诸侯王以削县作为惩罚措施,如景帝二年胶西王有罪,就削去胶西国封域大半,武帝以后历代也如法炮制,如元朔中削梁孝王八城,成帝元延中又削梁五县。又如宣帝时长沙刺王建德有罪,亦削八县。诸侯王动辄得罪,削县之事不绝于史。因此推恩与削县两个办法使王国领域不断缩小,汉郡不断增加。到成帝元延绥和之际(前9年、前8年间),全汉共有19个王国与84个汉郡并存,<sup>①</sup>虽然王国数量占到郡国总数的近1/5,但一共只领123县,仅占西汉总县数1587县的1/13而已,没有一个王国能有与朝廷对抗的地理基础了。

#### 四、西汉诸侯王国行政制度的变迁

封建制的基本特征是分土而治,所以诸侯王国在名义上是相对独立于西汉朝廷的,其官职带有中央政府的名称,其行政制度带有中央政府的性质。但在实际上诸侯王国又是西汉中央政府的下属行政组织,所以其官员的职权又具地方政府的性质,其行政制度又受种种限制,不使其真正具有中央行政制度的实质。这是西汉初期的情况,其后诸侯王国之各项行政制度在景武之际发生根本的变化,武帝中期以后,诸侯王国已经成为名副其实的地方行政组织了。

<sup>①</sup> 《汉书·地理志》所列20王国与83郡,是平帝元始二年(公元2年)之制,而各郡国下属之县邑侯国却是成帝元延绥和之际,不相对应。参见上揭书引论第三节。

### （一）汉初的几项基本制度

1. 名分与中央朝廷相对应：天子、诸侯王与列侯是西汉三等“有土之爵”，这在各方面的名分上都体现出来。诸侯王的正妻称王后，长子称太子。始封诸侯王即为该国之祖，可立庙于国都。王国官制与中央相称，亦有太傅、相国以下百官之置。诸侯王得通过官属治其民。

2. 诸侯王必须定期入朝贡献。这是沿用周代诸侯朝覲天子之制。汉初以十月为岁首，故汉初诸侯王入朝，率以冬十月。武帝太初改历后，以正月为岁首，入朝时间遂改为正月。此为春朝，春朝必须诸侯王亲到。此外又有秋请，则可请人代为入覲。汉初诸侯王骄逞不法者，有时不遵此法，如吴楚七国之乱的魁首吴王刘濞就诈称疾不朝。诸侯王朝请时，对皇帝要有三种贡献：一是献费，二是聘币，三是酎金。

3. 诸侯王得自置二千石以下吏。

4. 诸侯王得赋敛，不但食田租，而且收取算钱——人头税，这本是皇帝的特权。

前两项是表明相对独立的地位，后两项表明权利。

承认其相对独立地位，但又加以种种限制：不得僭制窃用皇帝仪仗，入朝不得稽留京师；无虎符不得擅发兵；不得违制自置吏，不得在国内私自煮盐冶铸，不得擅爵人、赦死罪；不得收纳亡人、藏匿亡命；不得交通外戚；不得私会晤其他诸侯王；不得私自出境；不得私赏朝廷大臣。这些不准都是为了防止诸侯王犯上作乱，危及皇权专制的中央集权制，同时从反面说明诸侯王在汉初有相当大的自主权。

### （二）王国行政制度的变迁

这一变迁主要体现中央政权采取各种措施削弱诸侯王的行政权与财政权，具体地说来有以下几个方面<sup>①</sup>：

1. 缩小自置吏的权限。汉初，诸侯王得自置二千石以下官员，朝

<sup>①</sup> 参见《史记·五宗世家》、《汉书·百官公卿表》及《续汉书·百官志》。



廷独为其置太傅、丞相。这是仿照周代的做法，西周诸侯国官制略同中央，以卿掌握军政大权，卿由天子任命。《礼记·王制》曰：“大国三卿皆命于天子……次国三卿，二卿命于天子，一卿命于其君。”西汉以丞相统百官，治行政事务，因此王国之丞相须由中央任命，以便控制（中央之相国，惠帝后改为丞相，王国之相国亦随之而改）。而内史、御史大夫以下则王国自置，说明诸侯王有相当大的行政权。而且汉初有的诸侯王地位特殊，甚至可以自置二千石官员。如齐悼惠王刘肥是惠帝之庶兄，淮南厉王刘长是文帝之弟，梁孝王刘武是景帝之弟，权势很大，都自置相、二千石。据《汉仪注》，景帝中期以后，诸侯王只能自置四百石以下官员，四百石以上都由中央派遣。如果诸侯王犯法，其官吏自置权进一步受到限制。武帝时，衡山王有罪，作为惩罚措施，限其只能自置二百石以下官员。

2. 减损王国官职及改变其地位职权。汉初，王国百官同于京师，以内史治国民，中尉掌武职，丞相统众官，佩金印。吴楚之乱以后，改王国丞相曰相，银印，又省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，减损大夫、谒者、郎诸官之员额。本来王国之内史、中尉、郎中令等官也应或省或损，但因武帝时改中央之内史为京兆尹，只相当于地位较高之郡太守，又改中尉为执金吾，又改郎中令为光禄勋，故诸侯王国相应的这些官名才予以保留。但仍贬损王国郎中令秩为千石，又改太仆为仆，亦秩千石。且内史、中尉、郎中令之员职都由中央所署，王国不得自置。如果诸侯王犯法，也往往以减损王国官职为罚，如长沙刺王建德有罪，罢其中尉官。到成帝绥和元年，又省去王国内史一职，以相治民，与郡太守的职权一样。起初相的地位还在郡太守之上，后来又降至其下。同时又使中尉地位等同于郡都尉，并将太傅之名改为傅，损其荣。至此，则王国地位与郡几无二致，相当于另一类型的郡。

3. 削夺诸侯王的赋敛权。汉初，诸侯王有赋敛权，亦即能收取

国民之算赋与田租。算赋即人头税，本来是中央政府的专利，但诸侯王既与皇帝分疆而治，即既分土又分民，故可按人口收取算赋。汉制，算赋人百二十钱，但此数亦不全归诸侯王所有。为表示中央对王国的统辖关系，诸侯王必须向朝廷缴纳稍过算赋之半的献费六十三钱。景武之后，赋敛权被削夺，诸侯王只能衣食租税，以至贫者只能乘牛车。

4. 实行贬损王国地位的法律。武帝时因发生衡山王、淮南王阴谋叛乱的事件，为了进一步压制诸侯王，贬损他们的地位，而制定《左官律》、《阿党法》与《附益法》。汉代尚右，《左官律》是以诸侯王的官员为左官，不但低中央官员一等，而且不能升至中央任职。《阿党法》是以“阿媚王侯”为犯罪行为。诸侯若有罪，而其傅相并不举奏，即犯《阿党法》。《附益法》是防止王国官吏采用不正当手段为诸侯王聚敛而使之得益。

5. 诸侯王不得治民，不能参与政事。

## 五、侯国制度的变化

侯国幅员虽小，只相当于一县之地，但列侯名义上也与天子分土而治，所以侯国的行政制度也模仿中央，设相，又有家丞、门大夫、庶子、行人、洗马等官。列侯在其国内亦可自置吏、得赋敛。侯国相亦统众官，另设令长治民。武帝以后，列侯也与诸侯王一样失去置吏、赋敛两大特权，并且相也不再是列侯的臣属，而成为侯国的治民之行政长官，并且就由县令长担任。列侯再无其他权利，只按所封户数从相得其租税而已。事实上，武帝以后，汉初所封侯国皆因各种罪名废而为县。新封之侯国多为王子侯与外戚恩泽侯，只有数百户或一二千户之限，经济力量既弱，特权一开始就没有，而且直属子所在郡管辖，地位虽等同于县，而实际上比一般的县还要弱小。

## 六、东汉封建制的变迁

东汉继续西汉制度，也分设诸侯王与列侯两等爵。但列侯分为五等，即县侯、都乡侯、乡侯、都亭侯、亭侯。县侯地位同于西汉，有名义上相应的侯国，而都乡侯以下并不划出地域建立侯国，只按户数食租税而已。

东汉诸侯王始封即以一郡为国，只有原光武帝太子、东海王刘强兼食鲁与东海二郡，已称“优以大封”，但实际上刘强亦颇识相，主动退还朝廷一郡。而且东汉诸侯王更进一步与王国脱离关系，不必说不治民，有时甚至也不就国，只食该国租税。《后汉书·济北惠王寿传》载：“和帝遵肃宗故事，兄弟皆留京师，恩宠笃密。有司遣诸王归藩，不忍许之，及帝崩，乃就国。”换句话说，诸侯王只有封爵之名，而无裂土之实。诸侯王国只是作为诸侯王租税收入的计算单位，与地方行政制度并无关联。故《后汉书·黄琼传》云：“今诸侯以户邑为制，不以里数为限。”而且即使食租，也不都是食该王国全部的田租。明帝诸子为王，皆减旧制，各只食租谷二千万，所谓“我子不当与先帝子等”<sup>①</sup>。更进一步，王侯之绍封者又只食始封者之半租，经济力量益发削弱。

诸侯王国的官制也有所变动，官职更进一步减损，连中尉之职也削去。据《后汉书·章帝八王传》，邓太后特听清河王置中尉、内史，可见其他诸侯王国均无此二职（内史西汉成帝时已省），只有相当于郡太守的相一职了。列侯官制也有更动。食邑千户以上者才能置家丞、庶子各一人，不满千户，不置家丞。至于行人、洗马、门大夫皆省去。

同时对诸侯王的控制监视也逐渐严密。《后汉书·北海靖王兴传》曰：“中兴初，禁网尚阔，而睦（兴子，后为敬王）性谦恭好士，千里

<sup>①</sup> 见《后汉书》之《马皇后纪》与《孝明八王列传》李贤注引《东观汉纪》。

交结……永平中，法宪颇峻，睦乃谢绝宾客，放心音乐。”光武帝时，诸王皆其子弟，故法网自然较阔，明帝时与诸王关系渐疏，于是加强对他们的防范，这与西汉情况是一样的。

因此自东汉以后至三国时期，王国与侯国在地方行政制度中已无特别之处，可作一般郡县对待。

汉初封建引起一场内乱的教训为后代所吸取，于是曹魏的皇帝不给诸王丝毫权力，甚至使王国实际上成为封王的禁地。然而魏祚过短，又使魏晋之际的人们再次产生疑虑，认为曹魏代汉以及司马氏代魏都是由于汉、魏宗室失位，藩王无权所致。于是晋代封建比汉代更加变本加厉，结果引起一场大灾难。

---

## 第二节 西晋封建的失误

---

### 一、三国曹魏之封建

曹丕称帝，改元黄初。三年（222年），开始分封子弟为王，“立（皇子）齐公睿为平原王，帝弟鄢陵公彰等十一人皆为王”。另封皇弟植为鄆城王，又封皇子霖为河东王。其后魏明帝也继续封子弟为王。魏文帝初封建时，使诸王以郡立国，黄初五年，降一等封，改诸王为县王。明帝太和六年（232年），又恢复郡王之制。但曹魏接受西汉之教训，于封建之制，只是有名而无实，虽有封国，有食邑，可世袭，但无治民权。据《三国志·魏书·文武世王公传》所载：曹魏“封建诸王，皆使寄地，空名而无其实……虽有王侯之号，而乃侪为匹夫。悬隔千里之外，无朝聘之仪，邻国无会同之制。诸王游猎不得过三十里，又为设防辅监国之官以伺察之。王侯皆思为布衣而不能得”。这是曹魏的皇帝将封建制度当成禁锢诸侯王的手段，以使皇权不受威胁。

由是，王国地位与郡相当，除了官职名称不同外，王国与郡的行政制度没有什么区别。

## 二、西晋封建之严重失误

曹魏立国不到五十年而亡，使西晋皇室产生新的疑虑，认为封建制度是保证皇朝长治久安的法宝之一，加之司马炎欲以封王作为对宗室诸父祖的报偿，于是在西晋立国伊始的泰始元年（265年），便分封宗室司马孚、司马幹、司马攸、司马辅等27人为王，以郡为国。并以封邑户数分为三等：“邑二万户为大国……邑万户为次国……五千户为小国。”当然实际情况并不是这样规范。封邑最多之安平王司马孚达四万户之多，其次是平原王司马幹之万一千三百户，最少则为司马斌千七百十户。

西晋封王与西汉有本质的不同。西汉诸侯王国在初封是相对于全汉中央政权的局部性或曰地域性的小中央政权，所以一切行政组织与名义都与中央政权一样，只是地位略低，规模略小，但西晋的封建则只是一种名称特别的地方行政制度，并不具有任何中央制度的性质。晋之王国以郡而置，改郡太守为内史，不置相与仆。另有郎中令、中尉、大农为三卿。国不置相，则其地位自然更加低下，与郡之差别更小。

另外，西晋与西汉的封建还有两个具体差异：一是西汉初年除荆国与其身后吴国例外，只有皇子及皇兄弟才受封为同姓王，这一成规为后代所遵奉（这样做就使得第二代皇帝以后，除去世袭诸侯王外，新封为王者只有皇子，而无皇兄弟），绝少被违反。二是西汉中期以后，王国所封只有一郡之地，同样成为定制。但是这两条规矩在西晋都先后遭到破坏。晋武帝司马炎泰始封王27人，无一皇子为王，除皇弟3人以外，其余24人都是乃祖司马懿的子弟，因此这些诸侯王被

称为宗室王或宗王。大量分封宗室王的原因有二：首先是要以此来强固“磐石之宗”，以便拱卫皇权，这是当时普遍的认识。在无皇子可封王的情况下，宗室王被看成也是遏制异姓势力的可靠力量。第二则是西晋的特殊情况。司马氏代魏的工作早在司马懿和司马师、司马昭两代人的手中已经完成，司马懿的众多子弟为此立下了汗马功劳，司马炎只不过做了个现成的皇帝而已，因此不得不以封王来酬劳其叔祖、叔父等人。

分封宗室王自然是大大失策，因为这些人于皇帝亲属关系过于疏远，实际上很难起到拱卫皇室的作用。但此错犹小，因为当时的封国地不过一郡，国相由朝廷任命，宗王既不就国，也不掌握地方政权。大国户数按规定也不过二万户，仅相当于秦汉时代一个大县，而且租调所入，宗王只食 1/3，财力也不富厚。晋武帝的大错乃在于令宗王出镇，也就是任用宗王作为重要州的都督。本来这样做只是一种安抚性的措施。因为自泰始分封以来，宗室王虽能对异姓势力起遏制作用，但他们与皇权之间的矛盾也渐渐显露，司马炎一方面分封皇子以与他们抗衡，另一方面又在政治上排抑他们，令宗王离京就国。当时出藩就国被视为苦事，皇子王都不就国。为了缓和就国诸宗王的不满，只得采用增加户邑，以及“国皆置军”，并且“使军国各随方面为都督”等措施以为安抚。但是这些措施却把宗王的政治地位与执掌军事的权力结合起来，形成一股足以与中央分庭抗礼的力量。西晋时代，全国设有 20 个左右的州，作为郡国以上的一级政区，重要的州又设有作为军事首长的都督，有的都督地兼数州，权力范围很大。出任都督的宗王既握军符，复综民事，专横跋扈，割据称雄，同时又个个觊觎帝位，图谋不轨。司马炎晚年已经感觉到问题的严重性，亟思良策，以为应付。

良策只有一个，那就是提高皇子王的权位，以与宗室王相颉颃，这是汉代贾谊早已提出过的以亲制疏之策。具体措施有两条：一是令

皇子王之国，各统方州，出任都督，以分宗王都督之权势。二是扩大皇子王国的封域，增加他们的封邑。这一条正是打破了汉以来以郡为国的老规矩。如成都王国有蜀郡、广汉、犍为、汶山四郡，领十万户，吴国有丹扬、吴郡与吴兴三郡，清河国有清河、渤海二郡，秦国虽不明所辖几郡，但领户至八万之多，可能也有三四郡之谱。楚国、淮南国、长沙国、豫章国等都有五万户左右，应当也有二三郡之地。这是自汉景帝以来四百多年未有的现象。比起宗室王地只一郡，大国二万户、小国五千户的待遇相去十分悬殊。晋武帝在临死之前作出这样的安排，是想使皇子诸王结成一强有力的集团，以与宗室王集团对抗，但这个遗愿终归于破灭。因为皇子王也同样怀有争夺朝政和皇位的野心，结果是一害未去，一害又来。两大集团的利害冲突不可避免，终于在昏庸的惠帝和刚愎的贾后当政期间，酿成了骨肉相残的八王之乱。这场混战血腥残酷，使中原地区遭到很大破坏，并且引发了长期的民族动乱。最后，两个集团与西晋王朝同归于尽，只留下司马懿的曾孙，宗室王系统的琅邪王司马睿到江东建立偏安一隅的东晋政权。北方则长期陷入五胡十六国的动乱之中。

对比汉晋封建制的演变，可以看到行政区划——王国也是一种特殊的行政区划——幅员的增减可以作为一种政治手段来使用。在西汉是削减王国的封域来加强中央集权，在西晋却是用扩大王国的领域来增强局部地区的地方分权（后文还将专辟一章来分析政区幅员变化的原因与影响）。

西汉的封建引起一场内乱，西晋的封建导致了王朝的覆灭，汉晋两代的失误理应留给后人深刻的教训，但是并不尽然，仍然有人念念不忘“广树藩屏，崇固维城”的教条，担心“枝叶微弱，宗祜孤危”，一心想恢复封建制，与“三代比隆”的唐太宗就是这样的人。他原打算让皇子出任州刺史，并实行世袭，同时也让一些功臣如法炮制，享受同等待遇。但这一设想被魏徵等人所劝阻，也为众臣所辞让，才未付诸实

施。可见由汉到晋,由晋到唐,“封建制”的意识一直没有消亡。尤其在武则天帝自为,改唐为周以后,又有人因此而认为郡县制不可久安。此时去秦代已有九百年之遥,足以反衬当年秦始皇坚持实行郡县制的远见卓识。

但是事情并没有到此完结,封建的阴影一直残留在人们心中,甚至在蒙古民族人主中原之初也采用封建制,以皇子为万户,分领各州,直到元世祖忽必烈初年才又“罢侯置守”。明代藩王,虽无封土,但如燕王朱棣领兵镇守一方,也终于引起一场“靖难之役”。按照明末清初大思想家王夫之的看法,封建与郡县的利弊其实是最无需讨论的问题,孰优孰劣,判若冰炭,但恰恰是这个问题竟然讨论了二千年之久,直到清末依然有人旧话重提。

虽然推行封建的想法始终没有止息,但汉晋二代的教训为大多数人所接受。因此,自隋代以后,已永远取消了封建制,皇子只是虚封,并无实土。从西汉以来的郡国并行制也宣告结束,重新转入秦代的纯粹的郡县制。汉初和晋初的封建可以看成是封建制的两度回光返照,经过这两次貌似起死回生的波折之后,封建制是彻底地退出历史舞台了,只有名义上分封皇子为王的制度一直继续到最后一个王朝——清代。

### 附说：封建与分封的异同

在这里必须附带解释“封建”与“分封”的区别。这是近年来被完全混淆了的两个词。封建是封邦建国之意,所以凡封建必定有封土,即封邑或封国。以此标准为判,周、汉两代实行的都是封建制,虽然性质有别。分封的含义比封建要宽,既包括有封土的封建,也包括无封土的虚封。秦代的确有分封制,因为有列侯、伦侯的名号,但又的确无封建,因为这些列侯、伦侯均无封土。今人多把封建与分封等同起来,



以为秦既有分封，因此与汉并无区别。<sup>①</sup>

今人避免用封建制一词而代之以分封制的缘故是：自本世纪初，历史唯物主义兴起，封建社会一词从日本舶来，用以称呼资本主义社会以前的那个社会发展阶段，这是日本人用中国的“封建”一词来翻译 *feudality* 的结果。但这个词于欧洲和日本社会是合适的，因为当时欧洲和日本正处于与周代封建形似的状态，但于中国社会却不合适，因为中国的封建社会除汉晋特例外，恰恰不存在“封建”状态，而是高度皇权专制的中央集权形式，这样就出现封建社会无“封建”的怪事。说到底，用封建社会一词来规定从秦到清的社会性质是名不副实的。但中国大陆既习用已久，也难于取消，不但难于取消，倒过来，今人反而避免用封建一词来描述汉初的政治制度，而称之为分封制，结果是导致秦、汉分封制没有差别的错误结论。

---

<sup>①</sup> 杨宽：《论秦汉的分封制》，载《中华文史论丛》1980年第1辑。

# 第三章 两千年三循环——行政区划与地方行政组织层级的增减

任何行政组织都要分成若干管理层次以实行运转，每一层次有一定的管理幅度。层次和幅度之间存在反比例关系，层次级数多，则每个层次的管理幅度小；反之，层次级数少，管理幅度就大。一个国家的行政区划和地方政府也同样要分成若干层次，而且层次级数是地方组织体系中最基本的要素。一般而言，层级越多，上下阻隔越远，政令不易贯彻，下情不易上达，中央政府也就越难进行有效的行政管理。因此从中央集权的角度来看，要求有尽量少的层次，但由于受到管理幅度的限制，层级也不能随意减少。

地方行政制度变迁的核心就是政区和政府组织层次级数的变化，这一变化集中地体现了中央集权与地方分权之间此长彼消的过程。按照层级的变化情况，可以将秦代到民国初年分成三个阶段。第一个阶段是秦汉魏晋南北朝时期，历时 800 年，地方组织从两级制变成三级制；第二阶段是隋唐五代宋辽金时期，历时约 700 年，重

复了从两级制变成三级制的循环；第三阶段是元明清时期及民国前期，历时 650 年，从多级制逐步简化到三级制，以至短时的二级制。现在我们来详细地看看这些变化到底是如何发生，以及为什么会发生的。

---

## 第一节 从郡县二级制向州郡县三级制的转化

---

### 一、秦汉时期的郡—县二级制

秦代的基层政区是县，在少数民族地区的县则称道，县以上设郡，为纯粹的郡县二级制。秦始皇二十六年分天下为 36 郡，加上内史——即首都周围特区，一共是 37 个郡级政区。后来郡数有所增加，一方面是开胡、越之地，扩大疆域，设置新郡；另方面是将内地一些郡一分为二，因此秦一代总郡数增至 49 郡（包括内史）。秦县数目没有文献记载，推测总数在 1000 之谱<sup>①</sup>，平均起来，每郡约统 20 来县，这样的层级和管理幅度都是比较合理的。

西汉王朝建立，在部分地区恢复封建形态，分封诸侯王国。汉景帝以后，王国地位等同于郡。经西汉一代的变化，郡级政区（郡与国）比秦代大幅度增加。其原因主要有三方面：一是把秦郡划小，或一分为二，或一分为三，譬如把秦内史分成京兆尹、左冯翊、右扶风三部分；二是分割削减王国领域，譬如文帝用众建诸侯的手段把齐国一分为七，景帝把梁国一分为五，武帝又利用推恩法蚕食王国封域，增设新郡；三是汉武帝以后开广三边，扩大疆域，

---

<sup>①</sup> 参见拙著：《西汉政区地理·附篇》。

增设 20 来个新郡。因此西汉末年的郡国总数增至 103, 共统辖 1587 个县级政区, 平均每个郡国的管理幅度为 15 个县, 也还算适宜。但是对中央政府而言, 直接管理百来个郡, 幅度却是太大了, 因此汉武帝在郡级政区之上设立了 14 部, 作为监察区。首都周围诸郡由司隶校尉部所辖, 其他郡国则分属 13 个刺史部, 每部设刺史 1 人, 按六条规定<sup>①</sup> 检察地方长官的行为, 但不管理地方行政事务。刺史的品秩只有六百石, 而郡太守的品秩却是二千石, “夫秩卑而令之尊, 官小而权之重, 此大小相制, 内外相维之意也”。这种以小官监察大官的制度行之颇为有效, 郡太守大都能克尽厥职, 奉公守法, 以至汉宣帝发出“与吾共此(指天下)者, 非良二千石乎”的感叹。

研究古代史的学者多交口称赞西汉的吏治, 认为此时中央集权和地方分权的关系处理比较得当, 但是这种体制从统治者的角度来看也有它的缺陷。在地方多事之秋, 由于郡境过小, 以一郡之权力和能力无法进行治理, 譬如发生跨郡的农民起义, 郡太守即束手无策。因此在郡以上再设置一级政区的需要, 一直隐然存在。

西汉的 13 个刺史部, 有 11 个部是以《禹贡》和《周礼》的九州予以调整后命名, 所以通称十三州。西汉末年, 州刺史曾两度改称州牧, 这是借用《尚书·尧典》十二州牧的旧名, 以示尊崇, 品秩也升至二千石。但这种做法显然是出于一时的需要, 所以出现两度反复: 从州牧又回到刺史, 再回到州牧, 而一到东汉初年局势安定之后, 复改州牧

<sup>①</sup> 六条是: 一条, 强宗豪右, 田宅逾制, 以强凌弱, 以众暴寡; 二条, 二千石不奉诏书, 遵承典制, 倍公向私, 旁诏守利, 侵渔百姓, 聚敛为奸; 三条, 二千石不恤疑狱, 风厉杀人, 怒则任弄, 喜则淫赏, 烦扰刻暴, 剥截黎元, 为百姓所疾, 山崩石裂, 袄祥讹言; 四条, 二千石选署不平, 苟阿所爱, 蔽贤宠顽; 五条, 二千石子弟悖怙荣势, 请托所监; 六条, 二千石违公下比, 阿附豪右, 通行货赂, 割损正令也。见《汉书·百官公卿表》颜师古注引《汉官典职仪》。

为刺史，降秩为六百石<sup>①</sup>，回到初始的状态。

由此可见，坚持二级制显然是中央统治者的愿望。东汉大部分时间，州一直是以监察区域的形式存在。直到东汉末年，规模巨大的黄巾起义席卷了整个北部中国，已非一群小小的郡太守所能镇压，朝廷才不得不派中央的高级官员——九卿出任州牧，授与兵权、财权和行政权，以与农民军对抗。中平五年（118年），汉灵帝接受宗室刘焉的建议，派他以太常出任益州牧，黄琬以太仆出任豫州牧，刘虞以宗正出任幽州牧。此后，州牧普遍设置，割据军阀也都以州牧自任，如袁绍的冀州牧、刘表的荆州牧、曹操的兖州牧等等。这样一来，州就自然成了郡以上的一级行政区划，两级制政区于是转化为三级制。

## 二、魏晋南北朝的州—郡—县三级制

黄巾起义虽然失败，但彻底动摇了东汉王朝。镇压农民起义军的各地州牧，渐成割据独立之势，东汉王朝最终在军阀混战中覆亡，历

---

① 汉成帝绥和元年（前8年），大司空何武与丞相翟方进共奏：“刺史位下大夫，而临二千石，轻重不相准，失位次之序。”请罢刺史，置州牧。施行不过三年，到哀帝建平二年（前5年），御史大夫朱博又奏：“部刺史奉使典州，督察郡国，吏民安宁。”复请罢州牧，置刺史（见《汉书·朱博传》）。数年后，王莽篡汉，又改刺史为州牧。东汉建武十八年（42年），又更行刺史制度。五十年中两反两复，反映了中央政府决策的举棋不定。“刺”是监察，“牧”是牧民，性质截然不同。虽然郡国之上确有设置高层政区的需要，但中央政府实不情愿这一局面形成，所以才一再出现反复。最后还是集权的措施占上风。但在反反复复的过程中，刺史的地方官化却越来越显著。其中最重要的变化有两点：一是刺史每年只须派计吏晋京汇报工作，不必亲自前往述职；二是刺史在地方上已有明确治所，不似过去行部以后即回中央。东汉中期以后，刺史的职权更加扩大：首先是监察范围由青绶、黑绶扩大到黄绶，换句话说，二百石以上的地方官员全归其所刺；其次是在皇帝的授意下干预地方行政事务；第三是拥有领兵清除寇患的军权。量变引起质变，百余年中刺史已经一步步地向地方官靠拢，所以到黄巾起义时，刘焉等人以九卿而出任州牧，在郡国之上形成新的一层地方行政机构，州部从而成为正式的一级行政区划，就是顺理成章的事了。

史迈进了魏晋南北朝长期分裂的时代。

本来汉代郡太守的地位很高，入朝即可为九卿，而刺史至少要当上九年才能升任太守或相。太守不但可自由主持地方政事，支配地方财政，兼治地方军政，而且可以自辟幕僚，有相当大的行政自主权。但郡一政区却不会因此而形成割据，原因很简单：幅员太小。幅员小则人口少，财力薄，力孤势单，无有能为。反之，州的区划很大，平均领有七八郡之地，有足够称霸一方的物质基础。东汉末年，袁绍的宾客逢纪就对袁说：“夫举大事，非据一州，无以自立”（《后汉书·袁绍传》）。所以州一旦成为一级行政区划，就易于造成分裂。中央集权统治者对此早有预见，因而尽量不让州成为一级政区。但矛盾恰在于，镇压大规模农民起义的时候，又迫切需要有范围较大的政区，这是一个两难的问题。东汉王朝为免于被黄巾起义所推翻，不得不把监察区改为行政区，但此举却又招来割据的局面，亦即所谓“大建尊州之规，竟无一日之治。故（刘）焉牧益土，造帝服于岷峨；袁绍取冀，下制书于燕朔；刘表荆南，郊天祀地；魏祖据兖，遂构皇业。汉之殄灭，祸源于此”（《续汉书·百官志》刘昭注）。东汉最终不免在大行政区各自为政的情况下被颠覆。

三国以降，州一郡一县三级政区已成为正式制度。三级制实行之初，还算正常，以十数州之地辖百来郡、一千余县，层次与管理幅度相称，比例适当，州、郡、县三级都能正常发挥作用。以西晋前期为例，19个州统172个郡国、1232个县。平均每州辖八九郡，每郡辖七八县，基本合理。

西晋的统一时间很短，只有二十几年功夫，便陷入八王之乱，继而在长期的动乱中倾覆，于是分裂局面再度出现。西晋灭亡的原因，一则由于封建诸侯的失误，形成宗室王集团与皇子王集团的对抗；再则由于州的领域较大，身兼州刺史而又军权在握的都督可以

割据一方，有所凭藉。因此可以说，在中央集权尚未高度发达的时候，实行三级制以及高层政区幅员过大都是易于造成分裂割据的因素。

东晋以降，南北分裂对峙局面延续了约 270 年之久。分裂往往带来战乱，在战争中立功的武人以及对方来降的将领，政府对之均要“报功酬庸”，通俗点说，就是要给予封赏。而封赏之物则是刺史、郡太守的职务。为了制造越来越多的职务，只得把州、郡的区划分割得越来越小。不但如此，在北方甚至连豪强外戚也可自立州郡。据《北齐书·文宣纪》天保七年诏书云：“魏自孝昌之季，数钟浇否，禄去公室，政出多门……是使豪家大族，鸠率乡部，托迹勤王，亲自署置。或外家公主，女谒内成，昧利纳财，启立州郡。”不过南朝直至梁代前期，问题还未到达十分严重的地步。梁天监元年（502 年），共有 23 州，226 郡，1300 县。然而不到半个世纪，形势大变，州郡数的增加达到恶性膨胀的地步。梁中大同元年（546 年）已有 104 州，586 郡。就在这一年，北朝的东、西魏对峙政权共有 116 州，413 郡。这样，南北朝合计，共有 220 州，999 郡，比两个半世纪以前的西晋，州膨胀 11 倍，郡膨胀 10 倍。弄得有些官员连自己也搞不清自己所管辖的地域范围。

《宋书·志序》形容当时这种情形说：“一郡分为四五，一县割成两三”，造成普遍的“虚号相假”的局面。

这种极端混乱的状态也是南北朝政府中央权力衰败的徵象。中央政府对地方政权已经失控，地方权力也近乎解体。于是北朝开始出现改革的苗头，如北魏道武帝于天赐二年即诏刺史令长各莅州县，而不使郡守履任。虽然这只是一时的制度，但可见时人已视郡级政区为赘瘤，为后来隋代废郡张本。代东魏而立的北齐文宣帝，整顿的魄力更大，他针砭当时的混乱局面说：“牧守令长，

虚增其数……百室之邑，便立州名；三户之民，空张郡目”，揭示由于州牧、郡太守、县令长职位大量增加，而不得不膨胀州郡县政区的反常现象，于是一举“并省三州，一百五十三郡、一百八十九县、三镇、二十六戍”。几乎省掉了所有郡县的半数。

但问题的主要症结在于州郡县三级制本身存在弊病，已经接近于崩溃，所需改革的是整个体制，而不是简单地并省州郡。齐文宣帝的行动并不能完全遏止政区混乱状况的进一步恶化，在取代西魏的北周统一北方之后的大象二年（508年），就共领有属州221，郡508，县1124，此时不但州数已接近三十多年前南北朝双方州数的总和，而且三级政区数目的比例已达1：2：6的最低水平。换句话说，平均每州只辖2个多郡，每郡只辖2个多县。这还是就平均的情况而言，若从特殊现象来看，甚至出现两郡共管一县或两州合管一郡的怪事，这种现象被称为双头州郡。

政区的层级和管理幅度达到如此不协调的地步，已经使任何一个稍有常识的人都很容易看出，三级制至此已是穷途末路，必须改弦更张了。改革的办法也很简单，只需将中间郡一级政区撤销就可以。事实上，在州刺史大量增加以后，郡太守在许多地方已不管事，仅只备员领俸而已。但是撤销郡一级政区的行动却直到全国统一的前夕才付诸实行。在隋代周以后，有杨尚希其人向隋文帝上表，陈述“当今郡县倍多于古，或地无百里，数县并置，或户不满千，二郡分领”的不正常现象，建议“存要去闲，并小为大”（《隋书·杨尚希传》），对行政区划进行一番整顿。隋文帝接受这个建议，但不是采取并省州郡的简单措施，而是“罢天下诸郡”，釜底抽薪，丢掉三级制这个包袱，使行政区划层次再次回到二级制来。当隋灭陈，由北到南重新统一中国后，州—县二级制就推行到全国。



---

## 第二节 从州县二级制向道(路)州县三级制的转化

---

### 一、隋代及唐前期的州(郡)—县二级制

隋文帝的做法无疑是一场重要的改革,从此展开了政区层级变迁的第二个循环。这场改革旨在通过减少行政机构与政区层次,来加强中央集权,避免地方割据。但是还有第二项改革必须进行,那就是经过500年的变迁,州、县数目已经太多,区划已经太小。尤其是州,在隋代一统之后,总数有300多,由中央政府直接管理很不方便,时人刘炫批评说:“齐氏立州不过数十,今州三百。往者州唯置纲纪……今则不然。大小之官,悉由吏部,纤介之道,皆属考功。”(《隋书·刘炫传》)中央政府显然忙不过来,必须加以调整。

这项任务由隋炀帝来完成,大业三年(607年),大举并省州县,同时又改州为郡。并省之后全国仅存190郡,1255县,平均每郡统辖六七县。当然,这次并省也有矫枉过正之处,尤其是南方,一些不该撤销的州县也撤销了,但总的效果是好的。隋炀帝仰慕汉代制度,除改州为郡外,为便于中央政府的控制,又模仿汉武帝的做法,置司隶刺史,分部巡察。经过改革调整以后,隋代的行政区划体系应该说是比较完善的。但历史常常开人们的玩笑,隋代又蹈袭了秦代二世而亡的结局。郡县二级制施行不过十年,残暴无道的隋炀帝就被农民起义打落了皇冠。唐代开国以后,郡又被改为州。隋唐之际,群雄并起,大凡携甲归唐者,都被委以刺史之职,于是州的数目又膨胀起来。尤其在广西、湖南、四川一带的少数民族地区,州的设置更加密集,因为当地的首领只要表示归顺,就都成了州刺史。后来虽经唐太宗在贞观元年

(627年)作了并省,到贞观十三年,依然还有 358 州,县则有 1551 个。

隋唐的二级制虽然模仿秦汉制度,但行政管理形势已经不可同日而语了。隋的疆域比秦大,唐的统治比汉深入,郡(州)的数目已无法缩减到百数左右。对于隋唐州(郡)的管理幅度而言,六七县或四五县范围均嫌太小,而对中央政府来说,管理二三百个州(郡)却是很大的问题。据说唐太宗曾把 300 多个州刺史的名字写在屏风上,经常检查他们的政绩,以决定奖惩升降。当时就有人从官职设置的角度来评论这一行政体制,认为得一百个良二千石(指汉代的郡太守)已不容易,何况得三百个好的州刺史,因此必须在二级制政区之上再加一层监察区,对刺史加以纠察。但唐初却极力避免这样做,担心监察区有变成行政区的危险,但是形势比人强,还是一步一步地朝着设置监察区的方向发展下去。

监察区在唐初虽可不设,但派遣监察官员——即巡察使、巡抚使等,却是势所必行,而一旦派出监察官员,就有分区负责的必要,这样一来,即使名义上不设监察区,实际上已经具备监察区的雏形了。唐代监察官员的分区是按基本交通路线来划分的,所以称为道。贞观元年,按山川形便分全国为十道,形式上虽然是地理区划,其中实已暗含监察区的意味。

睿宗景云二年(711年),更巡察使等为按察使,并且将原来的差遣制变为常置制。有一度还曾打算分全国为 24 都督区而未成,反对者认为这样做分权太重。玄宗开元二十二年(734年)在分十道为十五道的同时,在“每道置采访使(全称采访处置使)检察非法,如汉刺史之职”,并让采访使兼各道要州的刺史,因此而定下正式的监察区体制。天宝末年,采访使又兼任黜陟使,掌握着地方官吏的黜陟权。但是在采访使阶段,地方行政的基本权力仍在州和县,而不在使职。尽管有采访使越权介入中央与州之间,妨碍州与中央的直接交通,但被

中央明令禁止。天宝九载三月敕云：“本置采访使，令举大纲，若大小必由一人，岂能兼理数郡？自今已后，采访使但察访善恶，举其大纲，自余郡务所有奏请，并委郡守，不须干及”（《唐会要》卷七八）。但是这道敕令的颁布，也恰好从反面说明了这样一种情况：固定的监察区中的常职监察官员有干预行政，变为行政官员的危险。

正式设置监察区，一方面是唐玄宗踌躇满志的表现，开元盛世使他对形势充满信心，不去顾及监察区的变化前景；另一方面，没有固定的监察区也确实给监察工作带来许多困难，监察官员在首都和监察地点之间来去如飞，监察效果也就要大打折扣。然而，监察区一经固定，监察官员一任常职，变为行政区，变为行政官员的可能性就是指日可待的事，只要一有催化剂就能促成这一转变。果不其然，这一催化作用就在二十年后发生了。

## 二、唐后期及宋辽金的道（路）—州—县三级制

“渔阳鼙鼓动地来”。天宝末年，安禄山的叛乱搅散了唐玄宗的太平清梦，新的三级制行政区划就在金戈铁马的撞击声中冒头了。

先是唐玄宗为了边防的需要，在边境地带设置了10个节度使辖区（即方镇，亦称藩镇）。本来唐代实行军民分治的措施，节度使只管军事防御，式遏四夷之事，不与民政，不大会发生军人干政的可能，只是后来身兼范阳、平卢两节度使的安禄山大受唐玄宗宠信，使之兼任河北道采访使，开了集军政、民政大权于一身，合方镇与道为一体的先例，麻烦才接踵而至。安禄山正是凭藉这个有利背景而发动了武装叛乱。

为了扑灭安禄山及其后继者史思明的叛乱，唐朝政府不得不采取战时紧急措施，在全国普遍设置方镇，任命一大批上马管军下马管民的节度使。叛乱爆发后的一二年间，全国已设置40多个方镇。原

本方镇只设在边地,范围小,地位在道以下,亦即形成道—方镇—州的体制,与之相应的职官层次是采访使—节度使—刺史。安禄山叛乱发生之后,采访使统辖藩镇的权力已经丧失,采访使的存在变成是叠床架屋,因此唐肃宗乾元元年(758年)改采访使为观察使,并以观察使兼任节度使(在东南战乱未及,各道则兼团练使、防御使等)。唐后期,经常合两使之名称之为观察节度使或节度观察使,这样,观察使的监察范围——道与节度使的军管区域——方镇也就合二为一,州县二级制以上新的一级政区道(方镇)就渐渐成形了。

观察使本来的职务是对州县进行监察乃至监督,对刺史以下的州县官的考课予以查定,这与采访使原来的职责是一样的。但是观察使比采访使的地位更加确固,因为平均只管辖五六州,所以对管下的州县的统辖力相对加强,从而引起地方政治的变化。而当兼任观察使的藩镇出现后,变化就更大了。藩镇在军事方面指挥州县,发挥强制的统制力,并在其管下的州县设镇,任命部下的将校为镇将,以给州县官施加压力。这样一来,观察使对于州县行政的统辖力自然增大了,于是就有“县畏州,州畏(观察)使”的话出现,其结果是观察使越轨干政的情况不少。

从主观愿望上来讲,中央并不想让观察使成为地方行政官员,因此三令五申、百般制止其干涉州县行政事务的越权行为。但是藩镇势力已经养成,无法根除。而且由于安史之乱以后,官吏纪纲松弛,尤其在财政方面,腐败现象严重,又需要观察使对州县予以监督按举,因而对观察使的职权不但无法加以抑制,而且有所助长,以至慢慢变成一级行政长官,与刺史相提并论,所谓“观察、刺史之任,至切”是也(《唐会要》卷五三杂录元和二年三月条),而不单是原来意义上的监察官了。

观察使向行政官员的转化,使州的地位自然下降,与中央的联系削弱。作为这一现象的主要表征是朝集使的废止。朝集使本来是各

州每年定规向中央派遣的使节,其工作是报告考课,贡士贡物,参列正月的朝仪,代表刺史向皇帝述职。安史之乱后,朝集使制度于乾元元年六月废止,二十余年内未尝召集。直到德宗建中元年才又恢复此制,表明中央仍想回到州县两级制去。但是此时形势已经大变,尽管中央权力有所加强,但远非昔日盛唐可比,晋京的朝集使只有173州,翌年不得不再次废止朝集使的召集。贞元年间以后就不见有关于朝集使的任何记载了,但是中央依然希望能与州一级政权直接交通<sup>①</sup>。而在实际上,也存在由州直达中央的许多记载<sup>②</sup>。这种直达自然要受到观察使的阻挠,“今县宰之权受制于州牧,州牧之政取则于使司,迭相拘持,不敢专达,虽有政术,何由施行”<sup>③</sup>?为了专达,有时甚至要冒风险。如衡州刺史曹王皋有治行,湖南观察使辛京杲疾之,陷以法,贬潮州刺史(《资治通鉴·代宗纪》大历十四年八月条)。

由于观察节度使已然成为州刺史以上的一级地方官,所以道(方镇)在实际上已成为一级政区,虽然名义上仍是监察区;州向中央的直达权已渐次丧失,尽管名义上仍直属中央(只有河北三镇才公然断绝这一联系)。这是唐后期道(方镇)一州一县三级制与汉末魏晋南北朝彻底的三级制稍有不同的地方。唐代后期的方镇数目大约在四五十之间波动,每镇辖三四州至十来州不等,每州则统四五县之谱。

方镇的存在严重地削弱了中央政府的权力,尤其是河朔地区的方镇通过平叛战争取得很大权力,造成割据形势;主帅(节度使)职务

① 参见《册府元龟·帝王部·发号令三》代宗永泰元年十二月;同书《帝王部·赦宥九》穆宗长庆元年正月辛丑;同书《帝王部·督吏》文宗太和三年十一月、宣宗大中四年正月诏;《唐会要·都督以下杂录》永泰二年九月二十二日,同卷《刺史下》;《文苑英华·翰林制诏·朝元御正殿德音》诸条。

② 如,太和二年二月郑州刺史杨归厚所奏(《唐会要·道路》);开成二年秋七月甲申鄂州奏当州先废天平、平阴两县,请复置平阴县,以制盗贼,从之。太和八年十一月壬子,滁州奏清流等三县四月雨至六月,诸山发洪水漂溺户万三千八百等事(皆见《旧唐书·文宗纪》)。

③ 《白居易集·策林·牧宰考课》。

可以世袭或由将士拥戴,财赋不交国库,户口不上版籍,俨然与朝廷分土而治,有如古代诸侯,所以时人又称方镇为藩镇。

唐代最终亡于藩镇割据,而且还祸延五代十国,造成中国历史上第二个长期分裂的局面。这一历史教训,无疑给宋代的统治者上了深刻的一课,使他们更加觉得三级制是绝对采用不得的。所以宋朝开国伊始,立即收节度使所领诸州以归中央,实际上--时间又成了州县二级制,似乎第三个以二级制为开端的新循环又要出现。但是汉唐两代的经验又已表明,在一个幅员广袤的国家中,要施行纯粹的二级制是有很大困难的。尤其是在统县一级政区(汉的郡、唐的州)数目很大的情况下,不在二级制之上设置监察区是不可能的事。但是设置监察区的后果,又必然是走向三级制政区,从而引起中央集权制的削弱,最终造成混乱分裂的局面。如何突破二级制到三级制循环不已的这个怪圈,正是宋王朝成立以后所遇到的首要问题之一。

在解决这个问题时,宋代的统治者是很花了一番心血的。第一步是对节度使“收其支郡,夺其兵权,制其钱粮”。支郡就是方镇所属各州,借用汉初王国属郡的称呼。节度使失去行政权、兵权和财权后,变成一个虚衔。而后,政府另派中央官员——而且是文臣——作为知州,直接管理各州政务,但原来的州刺史依然保留。知州的全称是权知军州事,意思是暂时代管该州军事、行政事务,其实这是固定官职,只不过名称上要了花招而已,后来罢去刺史,就把“权”字省掉了。县级政区的官员也照此办理,派遣中央官员担任知县以代替原来的县令。知州和知县的设置是将唐朝后期已现端倪的官、职、差遣分开的制度,贯彻于地方行政组织之中。同时为了限制知州的权力,还设置通判作其副手,以作牵制。另外,又派员外出监收税务,以保证地方扣除支度给用外,其余钱谷悉送中央。这种种措施都是为了进一步加强中央集权制。

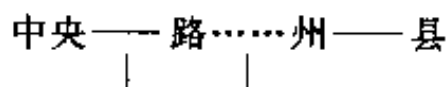
宋初在方镇取消之后,有一段时间,没有新的行政区划来代

替。州级政区成为中央直辖单位。后来，宋代统治者从唐代转运使的设置得到启发，将这一临时差使变成固定官职，以之经度和转输地方财赋。既要转输，必须与交通路线有关，因此“又节次以天下土地形势，俾之分路而治”。于是在州以上又出现了路一级的新型行政区划。

在转运使之后，负责监察、司法之职的提点刑狱使，负责治安边防的安抚使，负责储备粮食平抑物价的提举常平使等官员也相应设置。提点刑狱公事原为转运使属官，提举常平亦原属转运使司，之所以独立出来，无非是为了分割转运使的事权，不使其专制一方。除安抚使外，这些官员的衙门通称诸监司，分称则为漕、宪、帅、仓诸司。在这里，“监”是指以诸使兼理“监察”州县之职的意思。知州申转运使文书一般按下级呈报上级的公文体例。这些监司的行政管辖地域都称为路，但各监司的路并不尽一致，从转运司看来为一路的，在提点刑狱司却是两路，而在安抚司又可以是四路，甚至六路。例如西北地区以转运使言先仅设陕西一路（后分为两路），而以提点刑狱使而言，则分设永兴军路与秦凤路两路，若以安抚使而言又分成永兴军路、鄜延路与环庆路以及秦凤路、泾原路与河熙路，共六路。此外，即使有两司的路一致，治所（行政中心）有时也不在一地。例如荆湖南路，以转运使而言治所为长沙，而以提点刑狱使言则治衡阳。这是精心安排的。宋仁宗曾经对其辅臣说：“诸路转运提点刑狱廨宇同在一州，非所以分部按举也，宜析处别州。”（《舆地纪胜》卷五五）荆湖南路的提点刑狱使治衡阳而不与转运使同治长沙，就是根据这一指导思想而来的。

因此宋代地方行政制度的特点是：第一，不在州以上设置统一的高级地方行政机构和单一的行政首长，而是把这一级的事权分属于不同的部门——诸监司；第二，不在州以上设置高级的单一行政区划，而是尽量使诸监司分路不一致，形成一套复式路制；这两个特点表明宋代路的建置是先设官分职，然后再体国经野，恰与历来的传统

相反；第三，各州依然保留向中央政府的直接奏事权，这部分是由于职官制度中的差遣制所造成，因为知州的寄禄官要比转运使高<sup>①</sup>。这三个特点的存在使路不成为严格意义上的最高一级行政区，中央与路州县三级成为如下关系：



这样的关系从权力的分配来讲，可以称之为二级半或虚三级制。因为在某种程度上，州是可以各自为政而不必事事经过诸监司的。尤其是在北宋前期更是如此。甚至于就从区划的观点看来，路在宋初也尚未完全成形，所以在宋真宗咸平四年以前，地方所上的舆地图都是一州一图，并无一路之全图（《职官分纪》卷一〇）。但是随着形势的发展，路却渐渐成为州以上实际存在的一级区划，例如宋神宗时，司马光曾提议均额之分路取士的办法，说明路已具备一级行政区划的职能，因此如果单纯从行政区划体系看，还是可以算作三级制。宋初还有以县直属中央的特例，如铅山县（江西今县）因为有矿山开采之利，就不但不属信州，也不属江南路，而直属中央政府（《太平寰宇记·江南西道信州》）。但这是罕见的例子，而且中期以后铅山也改属信州了。

宋代对地方行政制度所作的重大变革，一方面使地方各级组织互相牵制，尤其路一级组织事权分散，区划交叉，中心分离，没有单一的权力机构、单一的权力圈和单一的权力中心，也就失去了割据一方的地理基础。另一方面，宋代行政区划又是中央官员的分治区域，而不是地方官员的施政区域。路、州、县的官员由中央朝官担任，就削弱了地方分权的人事基础。

<sup>①</sup> 宋代的职官制度比较复杂，参见第五章解释。



由于以上的双重原因,地方分权因而大大削弱,而中央集权则高度强化。宋代是中国历史上皇帝绝对专制、中央绝对集权的开端,“一兵之籍,一财之源,一地之守,皆人主自为之也”。这种做法,称为强干弱枝,或者内重外轻。地方既无适当之分权,就使对外的边防和对内的治安能力大大减弱。西北虽有众多安抚司路,但只管兵而不管民,只理军政而不理财政,抗御外侮能力极差,对内镇压农民起义的能力也受影响。所以终宋一代,内忧外患不止。

但就专制皇权而言,在权衡利弊之后,愿意接受的还是这种内重外轻的局面,这是皇权永固的保障。尽管当的是弟皇帝、侄皇帝,甚至儿皇帝,都可以忍受得了;无能御侮,可以纳币,可以献土;无力镇压,可以羁縻,可以招安,总之可以维持一姓天下和万年天子的局面。而一旦形势变为外重内轻,则引起分裂割据,江山易手,什么皇帝也当不成了。当时人颇有批评宋代州县官员权力过小,路级官员权力分散的弊端的,但这些意见都不能得到采纳,原因就在于此。

然而长期积弱的结果,封建王朝虽不亡于农民起义和藩镇割据,却要亡于外敌人侵。北宋江山在屈辱的城下之盟后维持了一百多年,仍不免亡于金人之手。余下半壁江山在风雨飘摇之中度过一个半世纪,又亡于蒙古铁骑。这一亡再亡的根本原因之一就是地方无权,亦即南宋学者陈亮所言之“郡县空虚,而本末俱弱”,故民族英雄文天祥感叹道:“本朝惩五季之乱,削除藩镇,一时虽足以矫尾大之弊,然国以寢弱。故敌至一州,则一州破;至一县,则一县残。”(《宋史·文天祥传》)即连理学家朱熹也批评说:“本朝惩五代藩镇之弊,遂尽夺藩镇之权,兵也收了,财也收了,赏罚刑政一切收了,州郡遂日就困弱。靖康之祸,虏骑所过,莫不溃散。”(《朱子语类·本朝二·法制》)

辽金制度,前者仿唐,分五道,下辖府州县;后者师宋,设二十余

路亦下统府州县。辽与北宋俱亡于金，而金与南宋又都为元所灭。蒙古铁骑自千里大漠南下，亡金朝，平西夏，并西辽，取大理，灭南宋，造就了一个空前广袤的大帝国，其行政区划体制于是混合并用了不同政权的各种制度，形成一套复杂、紊乱的多级制体系，揭开了政区层级变迁的第三个循环。

---

### 第三节 从省路府州县多级制向省县二级制的简化

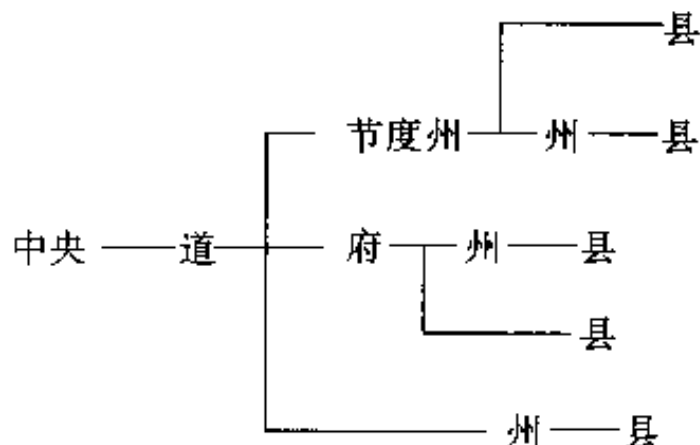
---

#### 一、元代的多级复合制

元代以游牧民族入主中原，对统治手段本无一套成规，于是就沿袭各个被征服政权的现成制度而混合之。加之元帝国南下征服过程长达六七十年之久，一些在战争中施行的临时措施，也渐渐变成永久性的制度。有了这两个原因，就使元代行政区划层级形成了两个基本特点：一是层级多，二是层级之间存在复式的统辖关系。

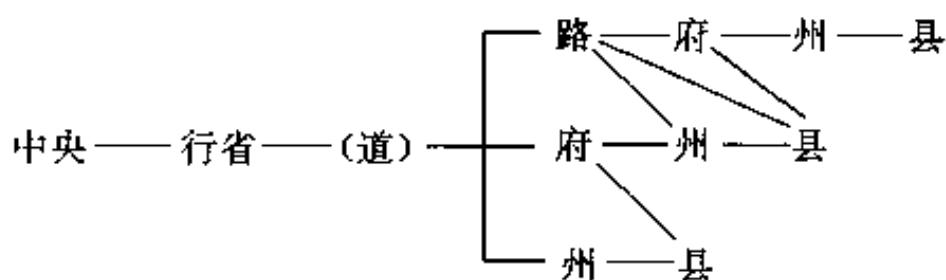
层级多，是由于把被征服政权的几种临时的和永久的区划都叠加起来，因此在某些地区最复杂的层级可达到五级之多，即省一路一府一州一县。而最简单的则只是二级，如省领路或省领府、领州。普遍实行的则是三级和四级。复式的层级统辖关系是从辽代学来再加以发展的。在北宋以前，行政区划层级都是单式的统辖关系，二级就是二级，三级就是三级。但辽代已出现复式关系，即三级与四级并存于一个道之中。辽代的道表面上是学唐，但唐的道以下只有州（府）县二级，比较简单，辽代的道其实还掺入了宋的制度，比较复杂。宋代所有的州都是同一层级，仅以名义上的长官的不同而

有节度州、团练州、防御州、军事州的差别，但辽代的节度州却与府同级，而比其他州（节度、观察、团练、防御、刺史）的层级要高，出现了历代所无的以州统州的特例。辽的府与节度州不但统辖其他领县的州，而且亦可自领县，兼有高层政区与统县政区的性质。因此，辽代政区与行政组织之间的层级关系相当复杂，如下图所示（图中的州即为观察州以下各类州）：



这样，县在道以下既可以是第三级政区，也可以是第四级政区。这一结构实际上开了元代多级混合层级关系的先河。元代的路、府情况与辽相似，也是除直辖县外，同时又可通过属州再辖县。

元代政区层级既多，又采取复式统辖关系，因此而形成一套复杂繁琐的行政区划体系，其各层次之间的关系略如下图所示：



除了路—府—州—县的层级顺序外，还有以路辖州或辖州再辖县，或以路辖县，以府辖县等种种形式，为中国历史上政区空前绝后

繁复的典型。

元代的行省是向金朝学来的。省本来是官署的名称,其来源可以追溯到魏晋时期。当时中央政府权力机构分成门下、中书、尚书三省。如果地方有事,中央政府派出部分官员前去处理,组成行台省,表明是中央的行动机构。这一制度唐初也曾运用,而到金代末年,这一制度运用最为广泛。金灭北宋以后,继承了宋代分路的体制,只是将路的区域划得更小一些。其时,金的统治者尚无治理汉族地区的经验,因此通过刘豫的伪齐政权间接管理,在伪齐政权取消后,即于天会十五年(1137年)设行台尚书省管辖伪齐旧境,亦即河南陕西地区,行政中心为开封。数年后,管辖范围扩大到“淮河以北,阴山以南”地,也就是女真族的新征服地区,汉民族传统的居住地——中原。其后,女真族逐渐汉化,迁都燕京(今北京),中原地区就直接归中央治理,不再假手于行台尚书省了。金代后期,边境内地都不安宁,路的长官不能专擅一方,经常派出行台省的机构前去应付,这一作法,延续了数十年之久,使行台省渐渐带有行政区划的色彩,到元代而终于成为正式政区。

元在征服北部中国的过程中,学习了金代这一制度,作为战时措施,以行中书省(有时是行尚书省)作为管辖新征服地区的行政机构,久而久之,这个机构所管理的地域范围也挂上了中书省的名称,简称行省或省。同时作为中央政权机构的中书省本身也直辖包括首都在内的一大片地区。元代行省的地域十分辽阔,加置于金、宋两朝原有的路府州县之上,所以形成多层次的行政区划体系。

宋代的府本来与州同级,只是表示地位尊崇,首都、陪都及与皇帝相关的纪念地都称为府。辽代的府则为州以上的政区。元代学辽制,将府置于州之上,在一般情况下与路同级,在个别情况下又比路低一级。元代的州比宋代更小,许多州只辖一县或不辖县;江南有些县则因户口多,而上升为州,所以县与州近似同级。因而元代行政区

划层级虽多,实际上其基本层次也只有三级,即省—路(府)—(州)县。五级齐全的区划只有一个特例,即中书省—上都路—顺宁府下辖两州,州下分别辖一县与五县。二级制的情况也很少,而且都是边远地区的特例,如岭北行省只辖和宁路,路下再不设府州县。

元代层次复杂繁琐的政区体制,一方面是长时间的战争时期综合各种制度而成,另方面也是少数民族统治多数民族的一种手段。元代民族矛盾尖锐,为了“镇抚”地方,行省与中央一样置有丞相、平章等高级官员,负有军政、民政、财政方面的全部权力,成为中央机构的分治区域,所以元代文献称省的作用是镇抚,而不是牧民,也就是说,省的实质是行政型的军区。省以下各级区划的官员都只能层层向上奏事,不准越级上诉,控制十分严密。

值得一提的是,元代由于行省地域过于辽阔,在远离行省政治中心的地区还设有道一级区划来管辖路府州县。如江西行省辖区略当今江西、广东两省之地,在行省之下就设有广东道宣慰使司以辖今广东地区。道因此在元代也被当成是一级准政区看待。前不久在江苏建湖县出土的一方元代墓志,上书墓主在“大元淮东道淮安路盐城县新兴场运河西居住”<sup>①</sup>。此墓志无行省名面有道名,看来在实际上,淮东道的上层政区河南江北行省倒是不如淮东道来得重要。推想在不设道而由行省直辖的路府州县地区,行省才显得要紧。

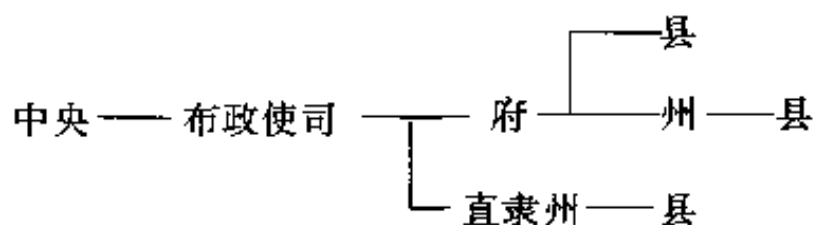
由于是少数民族入主中原实行统治,每级政区首长都是由蒙古人或色目人担任,所以分层虽多,并不削弱控制力量,而是加强层级间的监督,当然对于行政管理而言,层级越多效率越差,上下阻隔太甚,影响地方发展。但统治者的最高目的是在求地方安定,而不是求地方发展,在安定的前提下能取得发展固然很好,若两者发生矛盾,则宁舍后者而取前者。当然,军政大权的过分集中,毕竟存在产生割

<sup>①</sup> 见《元代新兴场典史崔彬古墓发现记》,载《东南文化》1988年第6期。

据的危险,因此元代后期行省权力有所削弱,重大事情都要报中书省批准<sup>①</sup>。更重要的是在行省的区划方面实行犬牙交错的策略,不使任何一省具有完整的形胜之区,以防止割据,这一方面内容将在第七章论述。

## 二、明清及民国初年对政区层级的简化

元代行政区划层次的繁复还有一个重要原因,那就是元帝国疆域过于广袤,而作为一级政区的省,地域范围又划得过大的缘故。行省区划太大,意味着以下的管理幅度也大,若不增加层次,则无法维持合适的管理幅度。明清两代随着行省划小,政区层级也逐步简化。元代行省数目太少,初期只有6个行省和1个中书省,中期也一共只有11省,以强大的中央集权政府而只管10个左右行政单位,幅度显然太小;而在另一方面,一州只辖一县或不辖县也不明智。同时,以省领路、领府或领州,以下再不设基层政区的二级制,显然也不合理。因此元亡明兴以后,减少行政区划层级自然成为首要的任务。其具体措施是,取消五级制的特例,撤销路的建置,改路为府,将州分为直隶州与属州(也称散州)两层,于是形成如下的层级关系:



其中府与直隶州同为第二级,州为第三级,只有县或为第三级或为第四级。这样简化,提高了行政管理效率,也是明代行省幅员划小的直接后果。明代把大约相当于元代南部九省的疆域分成两京十三

<sup>①</sup> 参见许有壬:《圭塘小稿》卷七。

布政使司(俗称十五省),仅中书省就分成京师、山东、山西三省。幅员缩小,管理幅度减少,层次也就相应简化。明代学习宋朝的办法,将最高一级的地方权力分散在都指挥使司、布政使司和按察使司手中,将布政使司作为第一级地方行政区划的名称。都、布、按三司的区划基本一致,但也有些出入,如在东北地区设有辽东都司,却不置布政使司,与此同时,山东按察使司则兼管山东布政使司和辽东都司。这种复式的区划显然也是宋代的遗风。明代三司分立以及各司区划的不完全一致,起了遏制地方分权过大的作用。虽然三司的权力比宋代诸监司的权力为大,但在处理地方事务时仍无足够专制一方的权力,因此后来又有巡抚、总督制度的产生。

巡抚、总督是由中央派出的官员,在一定的时期内可以集中节制一省部分地区或全省的权力,也可兼制数省,尤其是对各省交界地区的治安更起重要作用。明代后期地方多事,巡抚、总督渐渐变为常制,甚至凌驾于原来行政区划之上,成为一套自成体系的总督、巡抚辖区。关于督抚辖区的形成与变迁可参见第四、五章的有关部分。

清代将总督、巡抚变为固定官职,将督抚辖区调整到与省的范围相一致,康熙时又将明代的15省析置为18省,雍正间并进一步将明代复式的三、四级政区层次完全简化成单式的省一府一县三级制。与府同级的除直隶州外又有直隶厅,与县同级的则是散州和散厅。这样,从元代开始的复式层次关系的行政区划又回到单一整齐的形态。但是清代是统一的多民族大帝国,疆域辽阔,人口众多,比汉唐时期已大不相同,行政区划层次也只能简化到三级为止,进一步的简化已不可能。不但如此,三级制的层次使管理幅度仍嫌过大,因此省以下还分设巡道与守道,作为省的派出机构,以分管诸府直隶州。乾嘉以后,道朝着一级政区的方向变化,即沈葆楨所云:“道治民,有节制文武之责。”道员取消虚衔定为正四品,州县文书先申府,府申道,道转布按,再呈督抚,再达中央。但《清史稿·职官志》虽列有道员,而《地

理志》却无道这一级区划,可见终清一代,道尚未被目为正式政区。

民国建立以后,一改清代之制,裁府撤州,以道作为省县之间的一级政区,成为省—道—县三级制。并一度将一省之首长——督军改为巡阅使,意图使省一级变成监察区,而使道成为一级正式的政区。但这无异于与虎谋皮,掌握各省军政大权的督军岂肯轻易交出政权,民初的道并未真正起到行政区划的作用,始终只是省县之间的公文承转机构,同时每省只分成三四道、四五道而已,也没有实际的区划意义。因此南京国民政府成立以后,干脆把道一级也取消了,完全恢复到与秦代郡县制类似的省—县二级制,这显然是加强中央集权的措施。于是从元代开始至二十世纪二十年代,行政区域层级走过了从多级制到二级制的简化的历程,恰与前面两个二级制向三级制繁化的循环完全相反。

但是民国初年的形势已与 2000 年前的秦代完全不一样了。省的数目只有秦郡的  $3/5$ ,而县的数目已达秦县的两倍。每省所直辖的县有数十上百,管理幅度显然过大,于是在二三十年代之交,随着“剿共”的政治需要,在江西省首先分区设行政督察专员,不久各省照此办理,形成省—专区—县的虚三级制。所谓虚三级,是因为专区始终不被当成一级正式的政区,只是省政府派出机构的施政范围而已。

---

## 第四节 层级变迁规律的探讨

---

### 一、层级变化过程的归纳

前三节是 2000 年间行政区划与地方政府层级的变迁过程与变迁原因的分析。对于行政区划与地方政府层级的变化,过去很少进行过深入的讨论。各级行政区也未有固定的指称,有时按序数称做第一



级政区、第二级政区、第三级政区。但这样称呼无法体现各级政区与政府的特点。例如同为郡级政区,在秦汉为第一级,在魏晋南北朝却是第二级。而且如前所述,元代政区虽然实行多级制,但从各级政区对县的统辖关系看来,可以只划分为三个层次。而通观 2000 年层级变化过程,也同样可将其归纳为三个层次,即县级政区、统县政区与高层政区。

县级政区也可称为基层政区,皇帝直接任命的地方官员到这一层为止,“县官”一语被用来作为皇帝或政府的代称。这是历史上最稳定的一级政区,在幅员、数目与名称方而变化起伏最小。统县政区也可称郡级政区,如秦汉的郡,隋唐五代宋辽金的州,元代的路、府、州,明清的府,民初的道。高层政区即不直接辖县的政区,也就是统县政区的上一级政区,在魏晋南北朝为州,在唐宋为道、路,在元明清与民国为省。按照三个层次的分划就可将历代政区与地方政府的层级归纳为下表。

时 期	高 层 政 区	统 县 政 区	县 级 政 区
秦		郡	县、道
汉		郡、王国	县、道、邑、侯国
魏晋南北朝	州	郡、王国	县、侯国
隋、唐前期		府、州(郡)	县
唐后期五代	道(方镇)	府、州	县
辽	道	府、节度州   州	县
宋	路	府、州、军、监	县、军、监
金	路	府、州	县
元	省	路   府   州	县
明	布政使司(省)	府、直隶州   州	县
清	省	府、直隶州、直隶厅	县、州、厅
民国初年	省	道	县、设治局

表中括弧内外的名称为互称或等称。如隋唐时期,大部分时间统县政区称州,其间两度短期改作郡(隋大业三年—十四年,唐天宝元

年一至德二年,共 28 年),郡、州性质一样,故为互称。唐代后期节度使兼观察使,或观察使兼防御使、经略使、团练使,所以道与方镇合为一体,称道或称方镇,均无不可,是为等称。明代布政使司是正式名称,但俗称为省,两者也是等称。又表中辽、元、明三栏的统县政区有几种类型,中间以线隔开,表示它们除统县的共同特点外,相互之间还可以有统属关系,如明代的府可直接统县,也可经过属州再统县。不用线隔开的则都是同一层级的不同类型政区,如宋代统县政区有府、州、军、监四种,重于州者称府,轻于州者称军,管理官营工矿业并兼理民政者称监。而且虽名皆为军、监,却有统县政区与县级政区的不同,直属于路的比下州,隶于府、州的比县。

## 二、层级变迁的基本规律

层级变化的规律主要有两条,一是由高降低,二是由虚入实。

### 由高降低

所有高层政区随着历史的进展,幅员渐次缩减,数目次第增多,级别逐层下降,最后归于消亡。这一点以州最为明显,州在东汉末年只有 13 个,作为高层政区,大都当今两三省之地,小者也有半省规模。到隋初,州数达到 300 多,幅员只有数县大小,级别已降为统县政区。至元明时期,大部分州已降而与县相当,清代的散州则完全与县同级。民国初年进而废州为县,于是州从行政区划体系中消失了。新中国成立后,才又采用来作为第二级民族地方自治区域的名称。

道在唐朝前期作为州以上的监察区出现,后期与方镇结合而成为高层政区,幅员已大大缩小,宋初的道后来被路所代替,到元代又用以作省以下的监察区,明清沿袭元制,也在省与府之间设道,但幅员大大缩小。民初改道为省县之间的一级政区,本世纪二十年代废道

以后,就消亡了。

路的演变也相近似,只是沿用时间短。北宋的路只有二十几个,作为高层政区,其幅员当今半省一省之地。到元代降而为统县政区,幅员也缩小到今天一两个地区大小,明代废路为府,路也消亡了。

省的幅员从元代到民国逐步减少,本世纪二十年代以后降为统县政区。至今名义上还是统县政区,虽然在省县之间还有地区和管县的市这一虚级。

作为统县政区的郡和府,与高层政区不同,虽然幅员也逐渐缩小,但不降低级别,而是直接消亡。郡的幅员到南北朝末期已经缩小到二三县的范围,所以隋初就被取消了。后来虽然在隋后期及唐中期两度短时间恢复,最终仍不免于消亡。故自唐乾元元年(758年)以后,郡作为某一级政区与地方行政组织的正式名称已经永远消失了,但作为雅称却一直保留下来。郡县制的称呼也同样,以代表与封建制不同的行政制度,因此一切统县政区,隋唐宋的州,元明清的府都可以称为郡级政区。事实上,古人也一直把州府当作郡来看,州刺史和知府也雅称为郡太守。例如《金史·地理志》提到金代有“节镇三十六,防御郡二十二,刺史郡七十三”,这里的郡其实都是州,郡只是雅称而已。

不但如此,宋代更在每州的州名之外,还要附有郡号。许多人读《宋史·地理志》有“沧州,上,景城郡”及“福州,大都督府,长乐郡”等记载,就以为宋代还存在郡称,其实不然。这里的郡称只是个号,如同人的字号和本名的区别一样。郡号长乐,就是福州在唐代的郡名。宋代的州大都由郡改名而来,故此郡号也大都现成。一些新置的州没有郡号,则由皇帝颁赐,如河东路丰州,就赐名宁丰郡。

府在明代成为普遍的统县政区,幅员较大,如山东只分为六府,比今天的地区还要大。清代府境明显缩小,民初则废府存道,府也消亡了。

## 由虚入实

历史上高层政区都是由非行政区,即监察区或军区演变而来,政区长官也由中央官员转变而来。此可谓由虚入实。

秦代的监察区与行政区相一致。秦始皇分天下为三十六郡,郡置守、尉、监,守、尉是郡的长官,监是中央官员,每一郡成一监察区。汉代情况变化,郡的幅员缩小,郡数增加,于是在郡之上设州作为监察区。由于监察的对象是吏治而不是民政,事务较简,无需每郡设一监察区。但是州既作为一级区域划出,与郡县相分离,就构成了以后转变为行政区划的地理基础。待到东汉末年州牧掌握辟官、莅政、理财、治军四权之后,州就自然转化为行政区了。

唐后期的道(方镇)则由两条线演变而来。一条是魏晋南北朝的都督区,这是以都督为军事长官,统辖数州的军务督理区。都督又例兼所驻州的刺史,实际上形成了州以上一级准行政区。唐代沿用这一制度,都督又因加节而称为节度使。另一条线是唐初按山川形便设置的道,后来也成为正式的监察区,道的长官是采访使,后来是观察使。这两条线结合起来,以节度使兼观察使,就使方镇和道重叠而成为州以上的一级行政区。

元代行省近取金朝行尚书省的制度,在中原用兵之时,也以中央大员率领部分政府成员在地方上设立行尚书省,这本来只是中央政府的派出机构,但其所管辖的地域久而久之就成了行政区划,这是另一种由虚入实的形式。金朝的行尚书省溯其源则学六朝隋唐的行台尚书省,当时“省”是中央官署之名,行台尚书省或某处行台省都是从中央分出的行动机构,以处理地方事务,事毕行台省予以取消,千年以后的元代却将它变成固定机构。后来元代的行尚书省又随中央政府机构改称行中书省,简称行省。

中国历史上的四种高层政区:州、道(方镇)、路、行省,只有路完全出自宋人的独创,其他三种由监察区、军区,或临时行动机构演变

而来。但是路的出现亦非完全无本之木，也是将唐代转运使这一临时职务加以固定并使之有一定的施政范围而形成的，这一范围或可称之为财政督理区，同样是由虚入实。此外，明代的督、抚辖区在明清之际几乎变成新的一级政区，后来经清初二三十年的调整，还是回到省的框架之中，只是督、抚成了布政使之上的省一级政区的最高长官。

## 第四章 体国经野之道——历代行政区划的变迁

地方行政制度的一翼就是行政区域的划分。中国历史上的行政区划经过十分繁复的变迁，对于变迁的内涵和原因我们将在后面各章中叙述，本章先来说明变迁的过程，也就是先来复原历代政区的面貌。由于政区的变迁是与时并进，经常发生的，复原历史政区原貌的工作量很大，而且由于古代历史文献资料有限，实际上不可能逐年恢复政区的本来面目，只能选取有代表性的年代予以复原，即使如此，这一工作仍是历史地理学研究中最为吃力与难度最大的工作。所幸前人对于这一研究长期以来锲而不舍，做出了许多成果，在此基础上我们不但可以大致复原历代的代表性政区模式，而且可以进而转入断代政区地理的研究。当然，断代政区面貌的复原是更为复杂，难度也更大的研究工作，属于更专门的领域。我们在此基本上不予涉及，只着重阐述历代变迁的基本框架，以揭示地方行政制度演变的一个侧面。

## 第一节 战国秦汉时期行政区划

### 一、战国的郡县

行政区划体系在春秋战国时期逐渐形成,但这一时期的郡县分布和变迁情形没有完整的文献记载,只能根据零星的、侧面的资料,做一推测。

郡的建置从战国时期始明确出现,而且逐渐成为县以上的一级政区。战国诸雄的郡是陆陆续续建立起来的,又在战争中得失无定,不大容易以一个断代来确定各国同时存在的郡目。若以各国先后所置郡为说,则魏国曾置有河西、上郡、河东、方舆、大宋、上党等郡<sup>①</sup>,赵国有上党、雁门、云中、代郡等郡,韩国有上党、三川、上蔡等郡,楚国有宛郡、汉中、新城、江东、黔中、巫郡等郡,燕国有辽东、辽西、渔阳、上谷、右北平诸郡。秦国比较特别,除自置之陇西、北地、巴郡、蜀郡等郡外,在并吞六国过程中不断设置新郡,这些新郡几乎全部见于秦统一之后,故此处不赘。唯有陶郡在秦统一后未予重置。七雄之中,只有齐国未置郡。同时各国首都附近的本土部分亦不置郡。

战国时期县的总数与分布因为缺乏资料,更不清楚。只有局部地区有所记载,如秦国因商鞅变法,合小乡聚为 34 县(一说 44 县),这就是秦本土的县数。另外有些郡的属县可以由汉初倒推估测。如太原郡在汉初有 31 县,秦祚较短,县又是相对比较稳定的政区,故战国

<sup>①</sup> 参见杨宽:《战国史·战国郡表》,上海人民出版社 1980 年第 2 版,以及上一章所引钱林书:《战国时期上党地区及上党郡》。

末年时,太原郡的县数取 31 之数不会太远。但这种估测到底隔了两层,故还是以阙疑为宜。

## 二、秦代政区

秦始皇统一天下时置郡 36,另外还有一个郡级政区是内史——即首都咸阳附近地区。36 郡多是由六国的本土和边郡改造而来,再加上秦国原有的边郡所组成。其中许多郡沿各国之旧而未革,部分郡则加以改置。同时又在各国的首都地区置郡,如赵国置为邯鄲郡、魏国置为殽郡、韩国置为颍川郡、楚国置为陈郡、燕国置为广阳郡。齐国的五都之地则置为临淄与琅邪二郡。秦之 36 郡是在消灭六国的战争中形成的,比较仓促,因此在统一大业完成以后,自然要从有利于行政管理的角度出发,对郡的设置再进行一番调整析置,使之在幅员与户口方面能够比较均衡。所以由临淄析出济北郡,琅邪析出胶东郡,九江析置衡山郡、庐江郡,会稽分出鄞郡,河东分出河内郡,薛郡分出东海郡,巨鹿分出恒山郡。同时秦始皇又北取匈奴阴山以南地,南并五岭以南之南越地,新置九原郡与南海郡、桂林郡与象郡。所以秦一代郡数为 48 郡,与内史一起共 49 个统县政区。前一章已提到,秦县的总数亦无文献记载,估计为 1000 左右。

下表所示即是 48 郡的名称与治所。由于文献不足,秦始置之 36 郡到底是哪些,历来聚讼不休,秦一代共设置过多少郡也不明确。据谭其骧师《秦郡新考》下表所列郡名中的前 36 个即是始置之 36 郡。48 郡的名目与治所则是综合各家之说面定。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 参见王国维:《秦郡考》,谭其骧:《秦郡》(大百科全书中国历史卷),周振鹤:《秦一代为四十八郡说》、《西汉政区地理》附篇等。



郡名	郡治县名	郡名	郡治县名	郡名	郡治县名	郡名	郡治县名
上郡	肤施	巨鹿	巨鹿	会稽	吴	南海	番禺
汉中	南郑	太原	晋阳	上谷	沮阳	桂林	
巴郡	江州	上党	长子	渔阳	渔阳	象郡	临尘
蜀郡	成都	雁门	善无	右北平	无终	九原	九原
陇西	狄道	代郡	代	辽西	阳乐	东海	郟
北地	义渠	云中	云中	辽东	襄平	恒山	东垣
三川	洛阳	南郡	江陵	临淄	临淄	济北	博阳
颍川	阳翟	南阳	宛	琅邪	琅邪	胶东	即墨
河东	安邑	泗水	相	黔中		河内	怀
东郡	濮阳	薛郡	鲁	广阳	蓟	衡山	邾
砀郡	睢阳	九江	寿春	陈郡	陈	鄆郡	故鄆
邯鄲	邯鄲	长沙	临湘	闽中	冶	庐江	番

### 三、西汉政区

秦亡以后,经过数年楚汉之争,刘邦才在高帝五年(前 202 年)正式建立汉王朝。建国之初,分封异姓功臣名将,功大者封王,功小者封侯,于是在郡县制之外,又出现诸侯王国与侯国两种地方行政组织。侯国相当于县,但直属中央。王国领有属郡,成为介于郡与中央政府之间一级特殊区划。后来异姓王国为同姓王国所替代,又经众建诸侯、削藩与推恩等强迫性的改造,又与郡县的置废分合相交织,使西汉一代政区呈现十分繁复的变迁过程。这一过程可以大致划出几个有代表性的断面来:

高帝五年,异姓 7 国与天子自领 24 郡;

高帝十二年,同姓 9 国、异姓 1 国和皇帝自领 15 郡;

文帝末年,17 王国 24 郡;

景帝中元六年,25 王国 43 郡;

武帝太初元年,109 郡国;

元帝初元三年,103 郡国。

汉郡的幅员明显比秦代为小。《汉书·地理志》说:“汉兴,以秦郡太大,稍复开置”,开置的意思就是将一郡分成数郡,或二或三,如秦代内史在汉初就被分成河上、中地、渭南三郡。又如从庐江郡分出豫章郡,从陇西郡分出天水郡,从北地郡分出安定郡等等。文、景二朝众建诸侯王国,使王国领域减小,数目增多;吴楚七国之乱平定以后,景帝又收王国支郡归中央,此后王国只有一郡之地,王国与郡同为统县政区。武帝以后更实行推恩令,于是使王国和内地的郡不断增多。与此同时,武帝又开广三边,设置二十来个新郡,于是到太初元年,西汉之郡国总数达到 109 之最高数。到元帝初元三年以后调整至 103 个郡国。西汉一代县数的变化不尽清楚,但据《汉志》,在西汉末年共有县 1587 个。下表是西汉元始二年(公元 2 年)103 郡国的名称及其治所。

汉郡比秦郡幅员小,数目多。对中央政府而言,直接管理一百多个郡国幅度太大,武帝元封五年(前 106 年)始设部刺史,除近畿六郡(左、右内史,三河与弘农郡)外,分所有郡国为 13 刺史部,按六条察举部内官吏与强宗豪右。征和四年(前 89 年),又设司隶校尉一职,掌察举京师百官与近畿七郡(三辅、三河与弘农郡)。司隶校尉监察区合 13 刺史部而为 14 部,成为定制,至于西汉末年。从元封五年始置 13 部刺史至天汉三年间(前 106—前 98 年),各刺史部所察分别为下列各郡国<sup>①</sup>:

兖州刺史部:陈留、大河、山阳、济阴、东、泰山 6 郡,城阳、淮阳、济北 3 国;

豫州刺史部:颍川、汝南、沛 3 郡及梁国;

青州刺史部:济南、平原、齐、千乘、北海、东莱 6 郡,淄川、胶东、

<sup>①</sup> 参见周振鹤:《汉武帝十三刺史部所属郡国考》,《复旦学报》1993 年第 5 期。

郡国名	治所县名	郡国名	治所县名	郡国名	治所县名	郡国名	治所县名
京兆尹	长安	豫章郡	南昌	南阳郡	宛	郁林郡	布山
左冯翊	长安	桂阳郡	郴	南郡	江陵	苍梧郡	广信
右扶风	长安	武陵郡	义陵	江夏郡	西陵	交趾郡	羸陵
弘农郡	弘农	零陵郡	零陵	庐江郡	舒	合浦郡	合浦
河东郡	安邑	汉中郡	西城	九江郡	寿春	九真郡	胥浦
太原郡	晋阳	广汉郡	梓潼	山阳郡	昌邑	日南郡	西捲
上党郡	长子	蜀郡	成都	济阴郡	定陶	赵国	邯鄲
河内郡	怀	犍为郡	犍道	沛郡	相	广平国	广平
河南郡	雒阳	越巂郡	邛都	魏郡	邺	真定国	真定
东郡	濮阳	益州郡	滇池	巨鹿郡	巨鹿	中山国	卢奴
陈留郡	陈留	牂柯郡	故且兰	常山郡	元氏	信都国	信都
颍川郡	阳翟	巴郡	江州	清河郡	清阳	河间国	乐成
汝南郡	平舆	武都郡	武都	涿郡	涿	广阳国	蓟
勃海郡	浮阳	陇西郡	狄道	五原郡	九原	菑川国	剧
平原郡	平原	金城郡	允吾	云中郡	云中	胶东国	即墨
千乘郡	千乘	天水郡	平襄	定襄郡	成乐	高密国	高密
济南郡	东平	武威郡	姑臧	雁门郡	善无	城阳国	莒
泰山郡	高	张掖郡	觿得	代郡	代	淮阳国	陈
齐郡	临淄	酒泉郡	禄福	上谷郡	沮阳	梁国	睢阳
北海郡	营陵	敦煌郡	敦煌	渔阳郡	渔阳	东平国	无盐
东莱郡	掖	安定郡	高平	右北平郡	平冈	鲁国	鲁
琅邪郡	东武	北地郡	马领	辽西郡	阳乐	楚国	彭城
东海郡	郯	上郡	肤施	辽东郡	襄平	泗水国	凌
临淮郡	徐	西河郡	平定	玄菟郡	高句	广陵国	广陵
会稽郡	吴	朔方郡	朔方	乐浪郡	朝鲜	六安国	六
丹阳郡	宛陵			南海郡	番禺	长沙国	临湘

胶西 3 国；

徐州刺史部：东海、临淮、琅邪 3 郡，鲁、楚、泗水、广陵 4 国；

并州刺史部：上党、云中、定襄、雁门、代、太原 6 郡；

冀州刺史部：常山、魏、巨鹿、广平 4 郡，真定、中山、赵、清河、河间、广川 6 国；

幽州刺史部：勃海、涿、上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东、乐浪、真番、玄菟、临屯 11 郡及燕国；

荆州刺史部：南阳、南、江夏、桂阳、零陵、武陵 6 郡及长沙国；

扬州刺史部：会稽、丹阳、九江、庐江、豫章 5 郡及六安国；

益州刺史部：巴、蜀、汉中、广汉、犍为、武都、汶山、沈黎、越嶲、牂柯、益州 11 郡；

凉州刺史部：安定、陇西、天水、酒泉、张掖、敦煌 6 郡；

朔方刺史部：朔方、五原、上、西河、北地 5 郡；

交趾刺史部：南海、苍梧、合浦、象、郁林、交趾、九真、日南、儋耳、珠崖 10 郡。

13 刺史部所察范围随郡国之置废而有所变动。司隶校尉（成帝绥和二年改称司隶）所察京畿 7 郡，即：京兆尹、左冯翊、右扶风、河东、河内、河南、弘农则始终不变。

在百三郡国之外，西汉又有相当于郡国一级政区的西域都护府，下属天山南北约 50 个城郭诸国。

西汉的县有县、邑（女贵族所封为邑）、道（县有蛮夷为道）、侯国（有功臣侯、王子侯、外戚恩泽侯）四种。据《地理志·后序》，西汉末年有县邑 1314，道 32，侯国 241<sup>①</sup>。

#### 四、东汉郡国

西汉末年，王莽秉政，元始五年郡国增至 106，后王莽篡汉，改天下为 12 州，分辖 125 郡。光武帝刘秀于建武元年（25 年）建立东汉，仍以西汉百三郡国为版图。六年省并县邑道国 400 多所，十年省定襄郡，十三年省并诸侯王国十，于是此年共有郡国 92，县 1100 左右。又西汉之司隶至光武间实领一部<sup>②</sup>，建武十一年又省朔方刺史部。所

① 但这些数字与《地理志》正文所列县邑道国的实际名目有出入，参见周振鹤，《西汉县城特殊职能探讨》，载《历史地理研究》第一辑，复旦大学出版社 1986 年版。

② 参见前揭《汉武帝十三刺史部所察郡国考》。

以自建武十一年后,即以 13 部贯穿东汉一代。其后郡国又陆续增置,据《续汉书·郡国志》,至顺帝永和五年时凡郡国 105,县、邑、道、国(有侯国、公国二种)1180,而其中无有阜陵王国。但依《后汉书·阜陵王传》,此时应有该王国存在,故永和五年时应有 106 个郡国之数。

照《郡国志》所载,105 个郡国分属 13 部的情形如下:

司隶校尉部:河南尹、河内郡、河东郡、弘农郡、京兆尹、左冯翊、右扶风。

豫州刺史部:颍川、汝南 2 郡,梁、沛、陈、鲁 4 国;

冀州刺史部:魏、巨鹿、勃海 3 郡,常山、中山、安平、河间、清河、赵 6 国;

兖州刺史部:东、陈留、泰山、山阳、济阴 5 郡,东平、任城、济北 3 国;

徐州刺史部:东海、广陵 2 郡,琅邪、彭城、下邳 3 国;

青州刺史部:平原、东莱 2 郡,济南、乐安、北海、齐 4 国;

荆州刺史部:南阳、南、江夏、零陵、桂阳、武陵、长沙 7 郡;

扬州刺史部:九江、丹阳、庐江、会稽、吴、豫章 6 郡;

益州刺史部:汉中、巴、广汉、蜀、犍为、牂柯、越巂、益州、永昌 9 郡,广汉属国、蜀郡属国、犍为属国三属国都尉;

凉州刺史部:陇西、汉阳、武都、金城、安定、北地、武威、张掖、酒泉、敦煌 10 郡,张掖属国、张掖居延属国二属国都尉;

并州刺史部:上党、太原、上、西河、五原、云中、定襄、雁门、朔方 9 郡;

幽州刺史部:涿、广阳、代、上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东、玄菟、乐浪 10 郡及辽东属国都尉;

交州刺史部:南海、苍梧、郁林、合浦、交趾、九真、日南 7 郡。

东汉时,对西域控制不如西汉,西域都护府时设时罢。安帝延光二年(123 年)设西域长史,后不再置都护。

汉灵帝中平元年(184年),黄巾起义席卷全国,四年后,为加强地方绥靖能力,遂派九卿出任州牧,授以军、民、财政大权,州部于是成为郡以上一级政区。其后,汉献帝分凉州河西地区为雍州,又以原司隶校尉部置司州,仍以司隶校尉领之。司州先设治于弘农,后移治于洛阳。但此时东汉已名存实亡。

---

## 第二节 魏晋南北朝时期行政区划

---

### 一、三国政区

汉献帝兴平二年(195年),孙策割据江东,实际上已开三国鼎立之势。220、221、222年,曹丕、刘备、孙权相继称帝,进入三国时期。三国时之魏国有东汉之司、豫、冀、兖、徐、青、雍、凉、并、幽十州,又有荆、扬二州之北境,仍置州,故全魏有12州。其中雍州本分凉州之河西地置,后又改河西为凉州而以关陇为雍州。吴有汉之荆、扬二州的大部与交州共3州。蜀只有益州1州。故三国合计有16州。荆、扬二州,魏、吴都有,故实际上仍只有14州。

263年,魏灭蜀得益州,翌年分益州为梁州。吴又分交州为广州。故魏吴对峙时共为18州。

统县政区一项,汉献帝末年已增至120余郡国。魏灭蜀之前一年,魏有郡国90余,蜀有郡20余,吴有郡30余,又有一毗陵典农校尉领县比郡。三国共有郡国140余。

### 二、西晋政区

西晋代魏之初,有14州之地,即魏原有之12州加上灭蜀所得

之益、梁 2 州。晋武帝泰始五年(269 年)分雍、凉、梁三州置秦州；七年分益州置宁州；咸宁二年(276 年)分幽州置平州，共得 17 州。太康元年(280 年)平吴得其扬、荆、交、广四州，并南北二荆二扬皆为一州，以 19 州成一统。太康二年时这 19 州共领 181 个郡国，分列如下：

【司州】 河南、荥阳、弘农、上洛、平阳、河东、汲、河内、广平、阳平、魏、顿丘等 12 郡；

【兖州】 陈留、济阴、泰山 3 郡，濮阳、高平、任城、东平、济北 5 国；

【豫州】 颍川、襄城、汝阴、安丰、弋阳 5 郡，梁、沛、谯、鲁、汝南 5 国；

【冀州】 常山、勃海 2 郡，中山、高阳、博陵、河间、章武、乐陵、清河、安平、巨鹿、赵、平原 11 国；

【并州】 雁门、新兴、上党 3 郡，太原、平原、西河 3 国；

【幽州】 代、广宁、上谷、北平、辽西 5 郡，范阳、燕 2 国；

【平州】 昌黎、玄菟、乐浪、带方 4 郡与辽东国；

【秦州】 略阳、天水、南安、武都、阴平 5 郡与陇西国；

【雍州】 京兆、冯翊、安定、北地、新平 5 郡，扶风、始平 2 国；

【凉州】 武威、金城、西平、西、张掖、酒泉、敦煌、西海 8 郡；

【梁州】 汉中、巴西、巴东、巴、梓潼、广汉、涪陵 7 郡与新都国；

【益州】 蜀、汶山、犍为、汉嘉、江阳、越嶲、朱提、牂柯 8 郡；

【宁州】 建宁、云南、兴古、永昌 4 郡；

【青州】 济南、北海、东莱、长广、东阳 5 郡与齐、乐安 2 国；

【徐州】 东莞、东海、广陵 3 郡，琅邪、彭城、下邳、临淮 4 国；

【荆州】 南、江夏、南乡、襄阳、新城、上庸、魏兴、宜都、建平、天

门、南平、武陵、衡阳、邵陵、零陵、武昌、长沙、安成、湘东、桂阳 20 郡，南阳、义阳 2 国；

【扬州】 丹阳、毗陵、吴、吴兴、会稽、宣城、新安、东阳、临海、建安、鄱阳、豫章、临川、庐陵、淮南、庐江 16 郡；

【广州】 南海、始兴、临贺、苍梧、高凉、高兴、始安、桂林、郁林、宁浦 10 郡；

【交州】 交趾、合浦、武平、新兴、九真、九德、日南 7 郡。

太康三年，罢秦、宁 2 州，惠帝时又复置，同时又分扬州、荆州 10 郡为江州；怀帝永嘉元年（307 年）又分荆州、江州八郡为湘州，故西晋末年共有 21 州。

据《晋书·地理志》，西晋有县、邑、侯国、公国 1232。

### 三、东晋十六国政区

西晋统一局面维持时间不长，便被东汉以来就进入中原地区的各少数民族所推翻。晋王室南迁建康（今南京），由镇守江东的琅邪王司马睿于太兴元年（318 年）称帝，建立东晋王朝。延续至元熙二年（420 年），禅位于宋。从西晋末年到刘宋初年，各民族在中原与巴蜀地区先后建立了二十来个割据政权，其中有代表性的前后二赵、前后西三秦、前后南北四燕、前后南北西五凉及成、夏等 16 个政权，史称十六国。

这一时期各个政权的疆域政区变化十分频繁，无法一一细述。这里选择最具代表性的前秦与东晋对峙形势予以介绍。在著名的淝水之战的前一年，即 382 年，前秦的版图臻于极盛，而东晋只有淮水以南、汉水下游与巴蜀盆地长江以南地区。这一年前秦境内共有 22 州：关中为司隶校尉及秦、南秦、河、凉诸州，河淮之间为豫、东豫、兖、南兖、青、徐、扬等州，河以北为雍、并、冀、幽、平数州，汉中南阳为梁、



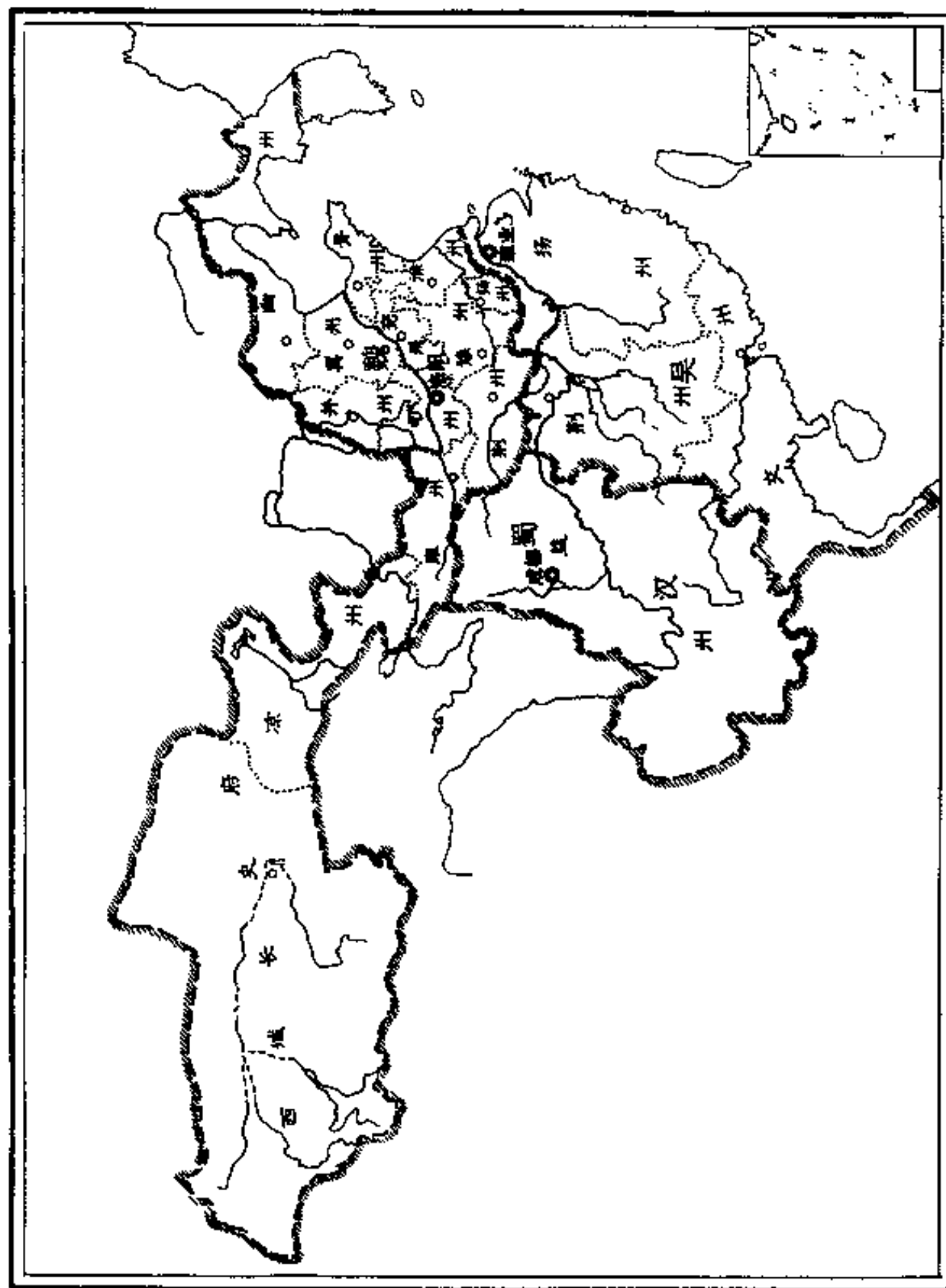


图 4-1-1 三国分州图

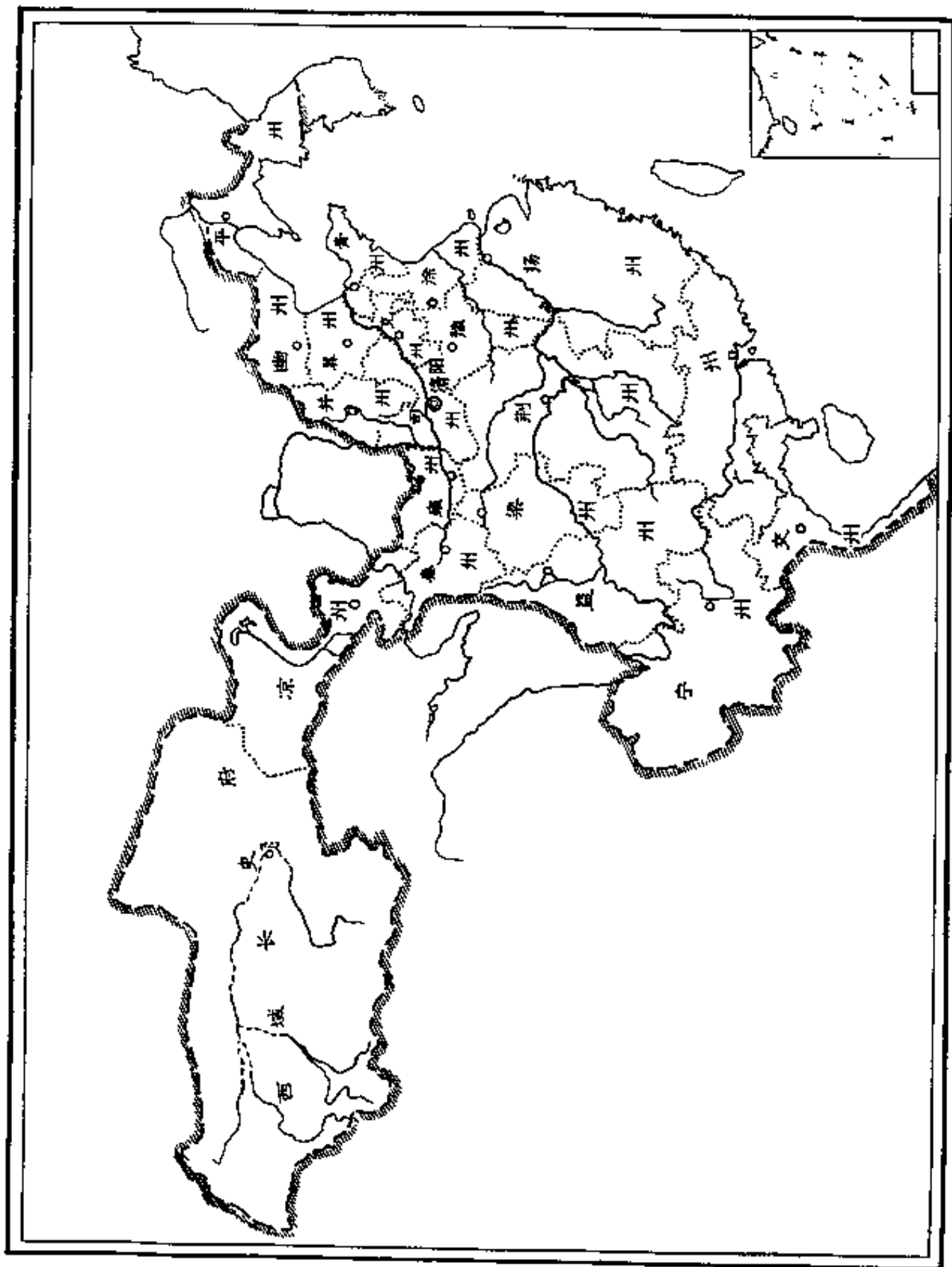


图 4-2 两晋分州图

洛、荆 3 州,巴蜀为益、宁 2 州。此 22 州共辖 100 余郡。东晋境内则分为 8 州:长江中下游为扬、荆、江 3 州,江北为徐、豫 2 州,珠江流域为广州,越南北部为交州,云贵高原为宁州。这 8 州共领郡八十余。此外,东晋开始有侨州郡县制度,在大江南北侨治有兖、青、幽等侨州和为数颇多的侨郡。

## 四、南北朝政区

### (一) 宋魏对峙

宋武帝刘裕于永初元年(420 年)受晋禅,建立宋朝,是为南朝之始。一般亦以此为南北朝时期开始之标志。北朝始于鲜卑拓跋部建立的魏,其前身是十六国时期的代国,一度为前秦所并,386 年复国,并改号魏,439 年灭北凉完成北方统一,史称北魏。

宋魏对峙时期以 449 年,即宋元嘉二十六年、魏太平真君十年为代表性之一年。其第二年,南北爆发大战,从此南朝转衰,北朝转盛。这一年宋有州 18,即扬、南徐(分西晋扬州江南置)、徐、南兖(分西晋徐州淮南置)、南豫(分西晋扬州江南置)、豫(分西晋扬州淮南置)、江、青(改东晋末北青置)、冀(分青州置)、荆、湘、雍(分西晋荆州北境置)、梁、秦(分梁州置)、益、宁、广、交等州。《宋书·州郡志》所载有 22 州,二百七十余郡国。其兖、司、郢、越 4 州皆元嘉末所置。

同时之北魏,太行山右为司、肆、并、东雍、东秦等州,山左为冀、相、定、幽、平、营等州,河南有洛、豫、荆、兖、济等州,关右为雍、华、秦、泾、渭、河等州。魏实行郡县与镇戍并行之制度,边境有凉州、高平、薄骨律、统万、沃野、怀朔、怀荒、御夷等镇。

### (二) 齐魏对峙

齐高帝萧道成于建元元年(479 年)受宋禅,建立齐朝,传国不过

23年。

齐初承宋泰始以来之旧,设有22州。后曾分荆、益5郡置巴州于巴东,寻省。终齐一代仍为22州,领郡、左郡、俚郡、僚郡达395。州郡之名备载于《南齐书·州郡志》,其中22州之名为:扬、南徐、豫、南豫、南兖、北兖、北徐、青、冀、江、广、交、越、荆、郢、司、雍、湘、梁、秦、益、宁。

同时之北魏,州、镇之设置已多达52所,即:司、豫、荆、洛、东荆、东豫、南兖、兖、青、齐、徐、南徐、南青、光、济、相、冀、幽、平、营、定、瀛、燕、安、并、肆、恒、朔、汾、雍、秦、幽、夏、东秦、华、泾、岐、梁、西安、河、凉共41州;御夷、怀荒、柔玄、抚冥、武川、怀朔、沃野、薄骨律、高平、鄯善、敦煌11镇。

### (三) 梁东魏西魏鼎立

梁武帝萧衍于天监元年(502年)受齐禅,建立梁朝。北魏自正光四年(523年)六镇起义后,迭经战乱,至孝武帝永熙三年(534年)分裂为东西魏。

梁天监十年(511年)时,有州23,郡350。但因文献资料不足,州郡之名未能尽悉。其后因东西魏相持不下,梁之版图有所扩大,同时又虚号相假,析置大量州郡,至大同年间(535—546年)州至107之多,郡县之数也随之恶性膨胀,往往徒有虚名,无土地户口之实。至中大同元年(546年),为梁朝鼎盛之时。次年,侯景之乱起,从此南朝一蹶不振。

北魏于六镇起义后改镇为州,至东西魏分裂前夕,有州八十余,郡三百五十余。《魏书·地形志》所载政区半为东魏孝静帝武定时(543—550年)制度,半为西魏境内政区形势,但这些政区的名目却又不以西魏时期为准,而是采用北魏末永熙时(532—534年)旧簿所载内容。故《地形志》是一份混合的、不合情理的地理资料,依其所载,共有州111,郡519。

#### （四）陈齐周鼎立

陈永定元年(557年)陈霸先受梁禅,建立陈朝。东魏高洋于武定八年(550年)篡位自立,建号齐,改元天保,史称北齐。西魏宇文氏亦在557年废其主自立,建号周,史称北周。

梁自侯景之乱后,江北丧于东魏、北齐,汉东、荆襄及汉中巴蜀沦于西魏。陈朝承梁之衰,仅得三峡以东大江以南地,置州42,设郡109。北齐袭东魏之旧,河北有平阳以东,河南有洛阳以东地,又开拓淮南,至末年有州97,郡160。北周建德六年(577年)灭齐,至大象二年(580年)有州221,郡508。估计灭齐前州数大致与齐相当,郡数应多于齐。

---

### 第三节 隋唐时期行政区划

---

#### 一、隋代政区

隋文帝于开皇元年(581年)篡周,建立隋朝。开皇九年灭陈,统一南北,结束东晋十六国以来二百八十余年长期纷争分裂的局面。但隋祚颇短,不过三十余年即已倾覆。尽管如此,隋代政区仍有两次大变动。首先是文帝在开皇三年废除郡一级政区,将施行了400年的州、郡、县三级制改为以州统县的二级制。平陈以后,即把州、县二级制推行于全国。此时全隋当有州二百六七十,县一千五六百。平均一州辖县不过六七,幅员太小。于是隋炀帝大业三年(607年)并省州县,并因仰慕汉朝制度,复改州为郡,并在诸郡之上派十四刺史分部监察。

《隋书·地理志》所载是大业五年平定吐谷浑后的版图,其时全国“大凡郡一百九十,县一千二百五十五”。这些郡在《地理志》中按

《禹贡》九州次序排列，不过是便于分区而已。九州并非当时行政区划，也不是吏治监察区。现将 190 郡名目分列于下：

【雍州】 京兆、冯翊、扶风、安定、北地、上、雕阴、延、弘化、平凉、朔方、盐川、灵武、榆林、五原、天水、陇西、金城、枹罕、浇河、西平、武威、张掖、敦煌、鄯善、且末、西海、河源。

【梁州】 汉川、西城、房陵、清化、通川、宕渠、汉阳、临洮、宕昌、武都、同昌、河池、顺政、义城、平武、汶山、普安、金山、新城、巴西、遂宁、涪陵、巴、巴东、蜀、临邛、眉山、隆山、资阳、泸川、犍为、越嶲、牂柯、黔安。

【豫州】 河南、荥阳、梁、谯、济阴、襄城、颍川、汝南、淮阳、汝阴、上洛、弘农、渐阳、南阳、[涿]阳、淮安。

【兖州】 东、东平、济北、武阳、渤海、平原。

【冀州】 信都、清河、魏、汲、河内、长平、上党、河东、绛、文城、临汾、龙泉、西河、离石、雁门、马邑、定襄、楼烦、太原、襄国、武安、赵、恒山、博陵、河间、涿、上谷、渔阳、北平、安乐、辽西。

【青州】 北海、齐、东莱、高密。

【徐州】 彭城、鲁、琅邪、东海、下邳。

【扬州】 江都、钟离、淮南、弋阳、蕲春、庐江、同安、历阳、丹阳、宣城、毗陵、吴、会稽、余杭、新安、东阳、永嘉、建安、遂安、鄱阳、临川、庐陵、南康、宜春、豫章、南海、龙川、义安、高凉、信安、永熙、苍梧、始安、永平、郁林、合浦、珠崖、宁越、交趾、九真、日南、比景、海阴、林邑。

【荆州】 南、夷陵、竟陵、沔阳、沅陵、武陵、清江、襄阳、春陵、汉东、安陆、永安、义阳、九江、江夏、澧阳、巴陵、长沙、衡山、桂阳、零陵、熙平。

以上 190 郡虽号称为大业五年隋极盛时之版图，其实其中之比景、海阴、林邑三郡乃是大业元年占林邑国地所置，数月后军还，三郡地复归林邑王，故大业五年时应无此三郡。又隋版图之极盛不在大业

五年,而在八年,时全隋当有 194 郡。与上述 190 郡相比,应退比景、海阴、林邑 3 郡与辽西郡,而进会宁、伊吾(在西北)、明阳(在今贵州)、燕、柳城、辽东(在东北)、儋耳、临振(在海南岛)8 郡。

## 二、唐前期政区

唐代始于高祖武德元年(618 年),终于哀帝天祐四年(907 年),首尾 290 年,行政区划有过几度重要的变迁。

武德初年改隋郡为州,又为政治军事需要而大量权置州县,并以数州合置一总管府以统军戎;七年,改总管府为都督府。贞观初对州县大加并省,十三年(639 年)有州府 358,县 1551,次年平高昌,又置西、庭二州六县。贞观以后,内地州郡仍有所并省,据两唐书《地理志》,开元二十八年(740 年)有州 328,县 1573(书前插图)。天宝元载(742 年),玄宗改州为郡,肃宗乾元元年(758 年)又改郡为州。有唐一代,统县政区仅有 16 年称为郡。故《旧唐书·地理志》只以州名为序,但《通典·州郡典》、《元和郡县志》和《新唐书·地理志》均并列州名与郡名,以资对照。

贞观元年曾以山川形便分天下为 10 道,开元二十年因之置 10 道采访处置使,检察非法,如汉刺史之职,定为常制。次年又分 10 道为 15 道。以下按 15 道的区划列出开元二十八年的州名与天宝元载郡名相对照,其中无郡名则阙。

**【京畿道】** 京兆府京兆郡、华州华阴郡、同州冯翊郡、商州上洛郡、岐州扶风郡、邠州新平郡。共 6 个府州。

**【关内道】** 陇州涇阳郡、泾州保定郡、原州平凉郡、宁州彭原郡、庆州顺化郡、鄜州洛交郡、坊州中部郡、丹州咸宁郡、延州延安郡、灵州灵武郡、威州(注“郡阙”)、会州会宁郡、盐州五原郡、夏州朔方郡、绥州上郡、银州银川郡、宥州宁朔郡、胜州榆林郡、丰州九原郡、单于

都护府、安北都护府。共 21 个府州。

【都畿道】 河南府河南郡、汝州临汝郡。共 2 个府州。

【河南道】 陕州陕郡、虢州弘农郡、滑州灵昌郡、郑州荥阳郡、颍州汝阴郡、许州颍川郡、陈州淮阳郡、蔡州汝南郡、汴州陈留郡、宋州睢阳郡、亳州谯郡、徐州彭城郡、泗州临淮郡、濠州钟离郡、郢州东平郡、齐州济南郡、曹州济阴郡、濮州濮阳郡、青州北海郡、淄州淄川郡、登州东牟郡、莱州东莱郡、棣州乐安郡、兖州鲁郡、海州东海郡、沂州琅邪郡、密州高密郡。共 27 个州。

【河东道】 蒲州河东郡、晋州平阳郡、绛州绛郡、慈州文成郡、隰州大宁郡、太原府太原郡、汾州西河郡、沁州阳城郡、辽州乐平郡、岚州楼烦郡、石州昌化郡、忻州定襄郡、代州雁门郡、云州云中郡、朔州马邑郡、蔚州兴唐郡、潞州上党郡、泽州高平郡。共 18 个府州。又有武州、新州(注“阙”)?

【河北道】 怀州河内郡、魏州魏郡、博州博平郡、相州鄆郡、卫州汲郡、贝州清河郡、邢州巨鹿郡、洺州广平郡、恒州常山郡、冀州信都郡、深州饶阳郡、赵州赵郡、沧州景城郡、德州平原郡、定州博陵郡、易州上谷郡、幽州范阳郡、瀛州河间郡、莫州文安郡、平州北平郡、妫州妫川郡、檀州密云郡、蓟州渔阳郡、营州柳城郡、安东都护府。共 25 个府州。

【山南东道】 荆州南郡、峡州夷陵郡、归州巴东郡、夔州云安郡、澧州澧阳郡、朗州武陵郡、忠州南宾郡、涪州涪陵郡、万州南浦郡、襄州襄阳郡、唐州淮安郡、隋州汉东郡、邓州南阳郡、均州武当郡、房州房陵郡、复州竟陵郡、郢州富水郡、金州汉阴郡。共 18 个州。

【山南西道】 梁州汉中郡、洋州洋川郡、利州益昌郡、凤州河池郡、兴州顺政郡、成州同谷郡、文州阴平郡、扶州同昌郡、集州符阳郡、壁州始宁郡、巴州清化郡、蓬州蓬山郡、通州通川郡、开州盛山郡、阆州阆中郡、果州南充郡、渠州潏山郡。共 17 个州。

【陇右道】 秦州天水郡、河州安昌郡、渭州陇西郡、鄯州西平郡、



兰州金城郡、临州狄道郡、阶州武都郡、洮州临洮郡、岷州和政郡、廓州宁塞郡、叠州合川郡、宕州怀道郡、凉州武威郡、沙州敦煌郡、瓜州晋昌郡、甘州张掖郡、肃州酒泉郡、伊州伊吾郡、西州交河郡、北庭都护府、安西都护府。共 21 个府州。

【淮南道】 扬州广陵郡、楚州淮阴郡、滁州永阳郡、和州历阳郡、寿州寿春郡、庐州庐江郡、舒州同安郡、光州弋阳郡、蕲州蕲春郡、安州安陆郡、黄州齐安郡、申州义阳郡。共 12 个州。

【江南东道】 润州丹阳郡、常州晋陵郡、苏州吴郡、湖州吴兴郡、杭州余杭郡、睦州新定郡、越州会稽郡、明州余姚郡、衢州信安郡、处州缙云郡、婺州东阳郡、温州永嘉郡、台州临海郡、福州长乐郡、建州建安郡、泉州清源郡、汀州临汀郡、漳州漳浦郡。共 18 个州。

【江南西道】 宣州宣城郡、歙州新安郡、洪州豫章郡、江州浔阳郡、鄂州江夏郡、岳州巴陵郡、饶州鄱阳郡、虔州南康郡、吉州庐陵郡、袁州宜春郡、抚州临川郡、潭州长沙郡、衡州衡阳郡、永州零陵郡、道州江华郡、郴州桂阳郡、邵州邵阳郡。共 17 个州。

【黔中道】 黔州黔中郡、辰州卢溪郡、锦州卢阳郡、施州清化郡、巫州潭阳郡、业州龙溪郡、夷州义泉郡、播州播川郡、思州宁夷郡、费州涪川郡、南州南川郡、溪州灵溪郡、溱州溱溪郡。共 13 个州。

【剑南道】 益州蜀郡、彭州濠阳郡、蜀州唐安郡、汉州德阳郡、嘉州犍为郡、眉州通义郡、邛州临邛郡、简州阳安郡、资州资阳郡、嵩州越嵩郡、雅州卢山郡、黎州洪源郡、茂州通化郡、翼州临翼郡、维州维川郡、戎州南溪郡、姚州云南郡、松州交川郡、当州江源郡、悉州归诚郡、静州静川郡、柘州蓬山郡、恭州恭化郡、保州天保郡、梓州梓潼郡、遂州遂宁郡、绵州巴西郡、剑州普安郡、合州巴川郡、龙州应灵郡、普州安岳郡、渝州南平郡、陵州仁寿郡、荣州和义郡、泸州泸川郡。共 35 个州。

【岭南道】 广州南海郡、韶州始兴郡、循州海丰郡、潮州潮阳郡、康州晋康郡、泷州开阳郡、端州高要郡、新州新兴郡、封州临封郡、潘

州南潘郡、春州南陵郡、勤州云浮郡、罗州招义郡、辩州陵水郡、高州高凉郡、恩州恩平郡、雷州海康郡、崖州珠崖郡、振州延德郡、儋州昌化郡、万安州万安郡、邕州朗宁郡、澄州贺水郡、宾州岭方郡、横州宁浦郡、浔州浔江郡、峦州永定郡、钦州宁越郡、贵州怀泽郡、龚州临江郡、象州象郡、藤州感义郡、岩州常乐郡、宜州龙水郡、瀼州临潭郡、笼州扶南郡、田州横山郡、环州整平郡、桂州始安郡、梧州苍梧郡、贺州临贺郡、连州连山郡、柳州龙城郡、富州开江郡、昭州平乐郡、蒙州蒙山郡、严州循德郡、融州融水郡、古州乐兴郡、容州普宁郡、牢州定川郡、白州南昌郡、绣州常林郡、郁林州郁林郡、党州宁仁郡、宾州怀德郡、禺州温水郡、廉州合浦郡、义州连城郡、交州交趾郡、陆州玉山郡、峰州承化郡、爱州九真郡、驩州日南郡、长州文阳郡、福祿州唐林郡、汤州汤泉郡、芝州忻城郡、武峨州武城郡、武安州武曲郡、庞州、南登州。共 72 个州。

以上府州总数不过三百出头，去《地理志》所说 328 之数还有距离，当是志文有所脱漏。

### 三、唐后期政区

安史之乱引起唐代政区的大变动，其主要表现是在府州一级统县政区之上加了方镇一道一级高层政区。本来唐初置总管府以统数州军戎，武德七年改为都督府。贞观十三年(639年)凡都督府 41，分统天下州县。景云二年(711年)，始有以边州都督充节度使者，节度所领兵及其防区均称为方镇。安史乱起，内地为军事形势所迫，亦效边地之制，使都督权重持节者皆称节度使，主兵事而不授节者称防御使、经略使或团练使。这些使职的辖区也称为方镇。乾元元年(758年)罢去十五采访使道，改在各镇置观察处置使。此后或以节度兼观察，或以观察兼防御、经略，这样就把唐前期的道与都督府辖区合而

方 镇 名	治 所	所 领 府 州 城
潼关防御使	华州	
同州防御使	同州	
凤翔节度使	凤翔府(岐州)	陇州
泾原节度使	泾州	原州
邠宁节度使	邠州	宁州、庆州
鄜坊节度使	鄜州	坊州、丹州、延州
朔方节度使(灵武)	灵州	盐州
夏绥节度使	夏州	绥州、银州、宥州
振武节度使	单于都护府	麟州、胜州、东受降城
丰州都防御使	天德军	丰州、中受降城、西受降城
		以上关内道
东都畿都防御使	河南府(洛州)	汝州(河南府之河阳等五城别属河阳三城节度使)
陕虢防御使	陕州	虢州
宣武节度使(汴宋)	汴州	宋州、亳州、颍州
义成节度使(郑滑)	滑州	郑州
武宁节度使(徐泗)	徐州	宿州、泗州、濠州
忠武节度使(陈许)	许州	陈州、潁州、蔡州
平卢节度使(淄青)	青州	淄州、齐州、登州、莱州
天平节度使(郓曹)	郓州	曹州、濮州
兖海观察使	兖州	海州、沂州、密州
		以上河南道
河中节度使	河中府(蒲州)	绛州、晋州、慈州、隰州
河东节度使	太原府(并州)	汾州、沁州、仪州、岚州、石州、忻州、代州、蔚州、朔州、云州
昭义节度使(泽潞)	潞州	泽州、邢州、洺州、磁州
		以上河东道
河阳三城节度使	怀州	河南府之河阳、温、济源、河清、汜水五县
魏博节度使	魏州	相州、博州、卫州、贝州、澶州
成德节度使(恒冀)	镇州(恒)	冀州、深州、赵州
横海节度使(沧景)	沧州	景州、德州、棣州
义武节度使(易定)	定州	易州
卢龙节度使(幽州)	幽州	蓟州、涿州、瀛州、莫州、妫州、檀州、平州、营州
		以上河北道
山南东道节度使(襄阳)	襄州	邓州、复州、郢州、唐州、随州、均州、房州

(续表)

方 镇 名	治 所	所 领 府 州 城
山南西道节度使	兴元府(梁州)	洋州、利州、凤州、兴州、文州、集州、壁州、巴州、蓬州、通州、开州、阆州、果州、渠州
金商都防御使	金州	商州
荆南节度使	江陵府(荆州)	澧州、朗州、峡州、夔州、忠州、万州、归州 以上山南道
淮南节度使	扬州	楚州、滁州、和州、舒州、寿州、庐州、光州 以上淮南道
浙西观察使	润州	常州、苏州、杭州、湖州、睦州
浙东观察使	越州	婺州、衢州、温州、处州、台州、明州
鄂岳观察使	鄂州	沔州、岳州、安州、申州、黄州、蕲州
江西观察使	洪州	饶州、虔州、吉州、江州、袁州、信州、抚州
宣歙观察使	宣州	歙州、池州
湖南观察使	潭州	衡州、郴州、永州、连州、道州、邵州
福建观察使	福州	建州、泉州、漳州、汀州
黔中观察使	黔州	涪州、夷州、思州、费州、南州、珍州、溱州、播州、辰州、锦州、叙州、溪州、施州、奖州 以上江南道
剑南西川节度使	成都府(益州)	彭州、蜀州、汉州、邛州、简州、资州、嘉州、戎州、雅州、眉州、茂州、黎州、嵩州
剑南东川节度使	梓州	剑州、绵州、遂州、渝州、合州、普州、荣州、陵州、泸州、龙州、昌州 以上剑南道
岭南节度使	广州	循州、潮州、端州、康州、封州、韶州、春州、新州、雷州、罗州、高州、恩州、潘州、辩州、勤州、泷州、崖州、琼州、振州、儋州、万安州
邕管经略使	邕州	贵州、宾州、澄州、横州、钦州、潯州、峦州、岩州
容管经略使	容州	白州、禺州、牢州、绣州、党州、宾州、廉州、义州、郁林州、平琴州、顺州
桂管经略使	桂州	梧州、贺州、昭州、象州、柳州、严州、融州、龚州、富州、蒙州、思唐州、宜州
安南经略使	安南都护府(交州)	爱州、驩州、陆州、峰州、演州、长州、武峨州、武安州、福祿州、汤州 以上岭南道

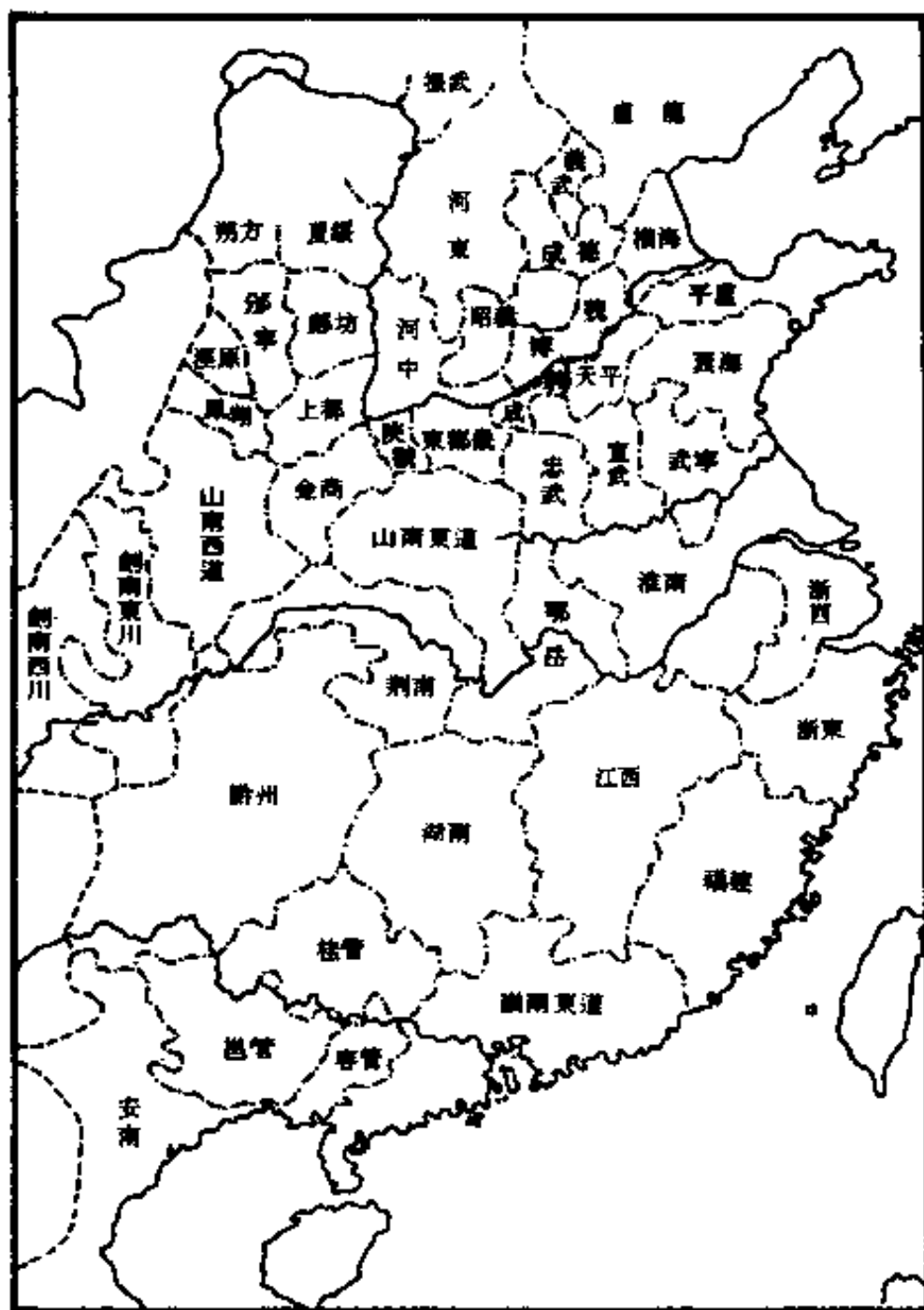


图 4-3 唐元和方镇图

为一，亦称道亦称镇，不过却既不是单纯的监察区，也不仅仅是军政区，而成为一级新型的高层政区。这级政区的合法性始终不为中央政府所承认，但是实际上一一直在起作用。

唐后期方镇一道的数目在四五十之间波动。《旧唐书·地理志》所录肃宗至德、乾元之制，凡三十二节度、七观察、二经略、三防御，共44

镇。德宗贞元十四年(758年)贾耽所上《十道录》,“凡三十一节度、十一观察,益以防御、经略以守臣称使者共五十”。宪宗元和二年(807年)李吉甫上《元和国计簿》,“总计天下方镇四十八,州府二百九十五,县千四百五十三”。八年,吉甫又上《元和郡县图志》,“凡四十七镇”。可见镇的总数变化不大。又,就幅员而言,每镇(道)辖三四州或十来州不等,大致与秦郡大小有些相似。换句话说,小的方镇只当今十几县地,大的方镇则近于今一省之地。如福建道、江南西道与岭南东道,就恰分别等于今天的福建省、江西省和未分海南省以前的广东省。

下表所列为元和十五年(820年)的方镇区划情形,可作为唐后期方镇(道)的代表(图4-3)。表中的十道作为地理区域的标志,并非行政区划<sup>①</sup>。

唐代最终与藩镇偕亡。从907年起,中原历经后梁、后唐、后晋、后汉、后周之统治,至960年入宋,是为五代时期。与其差相同时(起唐末吴、蜀、吴越封王,终宋初灭北汉),南方先后割据称帝王者有前蜀、后蜀、吴、南唐、吴越、楚、南平、闽、南汉9国,加上北汉合为10国。

---

## 第四节 辽宋金时期行政区划

---

十世纪后期至十二世纪二十年代为辽、北宋南北对峙时期;十二世纪初至十三世纪初则为金与南宋相持时期。

### 一、辽代政区

唐末,契丹崛起于东北内蒙古一带。907年,耶律阿保机为契丹

---

<sup>①</sup> 参见谭其骧:《简明中国历史地图集·元和方镇图说》,中国地图出版社1991年版。

首领,并八部为一国,916年称帝。相继征服周围奚、女真、室韦、吐浑、党项、靺鞨、沙陀等部,926年攻灭渤海国。936年得后晋幽云16州,938年改国号为辽。并以皇都为上京临潢府,以辽阳故城为东京辽阳府,升幽州为南京幽都府(后改析津府),后又建中京大定府,升云州为西京大同府。于是以五京为中心,分全境为五京道,即上京道、东京道、中京道、南京道、西京道。

道以下领府州、县。大致府、州同级,但又有细节的不同。府有直属县,又统辖领县的州,因此府兼有统县政区与高层政区的性质。州一级政区更为复杂。唐代的州以刺史为首长,后期的方镇(道)则以节度使兼观察使,或观察使兼团练使、防御使为首长。辽代则搬用以上诸使之名作为州的首长职称,并以之区分州之高下,从而有节度州、观察州、团练州、防御州与刺史州之别。此外还有一些州,不加节度、观察、团练、防御或刺史任何名目,地位当又在刺史州之下。节度州与府同隶属于道,观察以下诸州或直属于道,或隶属于府与节度州。所有的州都可领县为统县政区,但节度州除自领县外,还可统辖领县的其他州,又类似于高层政区。

另外,上京道又有所谓“头下军州”,是诸王、外戚、公主的私州,不领县。又有西北边界上的边防城,或称州,或称城,皆“因屯戍而立,务据形胜,不资丁赋”,与中原地区的州性质不同。

《辽史·地理志》述辽一代地方组织云:“总京五,府六,州、军、城百五十有六,县二百有九,部族五十有二,属国六十。”所谓府六,即指五京府和中京道的大兴府。其实在六府之外,东京道尚有黄龙府,是由原渤海国扶馀府演变而来。

以下为天祚帝天庆元年(1111年)各道直属府州的分布(括弧内为府与节度州所领之观察州、刺史州、一般州名目,又头下军州、边防城不列):

道名	府名	节度州名	观察州名	刺史州名	一般州名
上京	临潢	祖、怀、庆、泰、长春、 仪坤、龙化、饶	永	乌、降圣	
东京	辽阳  黄龙	开(盐;穆、贺)、保 (宣)、辰、兴、海(耀、 嫫)、录(桓、丰、正、 慕)、显(嘉、辽西、 康)、乾(海北)、贵 德、沈(岩)、辽(祺)、 通、双、同、咸、信、 宾、懿、苏、复、祥 (益;安远、威、清、 雍)	宁、归、宁 江、广、 冀、衍	卢、铁、崇、宗、 集、遂、韩、银、 湖、渤、郢、铜、 涑、吉、麓、荆、 滕、宁、连、肃、安 (安州—云团练 州)	定、汤、 东、尚、 荣、率、 荷、源、渤 海、河
中京	大定  兴中	(高、武安、利;恩、 惠、榆、泽、北安、潭、 松山) (安德、黔) 成、宣、锦(严)、川、 建、来(隰、迁、洵)			
南京	析津	(顺、檀、涿、易、蓟、 景) 平(滦、营)			
西京	大同	(弘、德) 丰、云内、奉圣(静 化、可汗、儒)、蔚应、 朔(武)、东胜		宁边	



广、冀、衍三州为防御州，为省篇幅与观察州列于一栏。又开州所领盐州，涿州所领桓、丰、正、慕为一般州，大定府所领高、武安、利为观察州。

## 二、北宋政区

北宋初期为加强中央集权，削夺方镇支郡，以州县直属朝廷。至太宗统一南北方后，因中央政府直接管理三百余州幅度太大，不得不在州县之上再设置一级地方政府。经过发展变化，这级政府的职能分散在诸监司——转运司、提刑司与提举常平司——之中，诸监司行使职权的地域范围称为路，也就成为州县之上的准高层政区。宋代的路与历代政区都不一样，乃呈复式形态，亦即诸监司的分路不一定一致，或虽然一致而治所并不在一地。北宋诸监司中，以转运司最先设置，也最重要，起先综揽一路之大权，后才分其职能于各司之中。若以转运司路为准，则北宋一代曾经太宗 15 路、真宗天圣 18 路、神宗元丰 23 路（图 4-4）的变化，徽宗崇宁四年（1105）首都开封府别为一路，遂成 24 路之体制。

北宋的统县政区有府、州、军、监四种。州承前代而来，只是幅员略小。府即地位特殊的州，首都、陪都以及与皇帝行为有关的州都改为府。军同下州，并非与军事有若何关系，故州可退而为军，军也右进而为州。监原为政府管理采矿冶炼业的专门机构，后领县同下州。县级政区除县外还有隶于府州的军、监和院、尉司。

以下以徽宗政和元年（1111 年）制度，列出各路所统府州军监名目。其时全宋监只有 3 个，故附于军名之栏目内。又各路治所即为紧跟在路名之后的府或州，只有两个例外，一是京畿路治陈留县，二是秦凤路治秦州。

路名	府名	州名	军(监)名
京畿路	开封	(治陈留县)	
京东路		青、齐、淄、潍、莱、登、密、沂	淮阳
京西路	应天、兴仁	徐、单、济、濮、郟、兖	广济
京西南路		襄、邓、随、金、均、郢、唐	光化
京西北路	河南、颍昌	陈、颖、郑、孟、蔡、汝、滑	信阳
河北东路	大名、开德	沧、冀、博、棣、莫、雄、霸、德、滨、恩、清	永静、信安、保定
河北西路	真定	定、邢、赵、相、怀、卫、洺、深、磁、祁、保	安利、安肃、永宁 广信、顺安
河东路	太原、隆德	晋、绛、泽、代、忻、汾、辽、宪、岚、石、隰、慈、麟、府、丰	威胜、平定、崞岚、宁化 火山、保德、晋宁
永兴军路	京兆、河中	庆、解、陕、商、虢、同、华、耀、郾、坊、环、邠、宁、丹	保安、绥德、定边
秦凤路	凤翔	秦、陇、成、凤、阶、渭、泾、原、会、熙、河、巩、岷、兰、洮、廓、西	德顺、镇戎、怀德 积石
淮南东路		宁、湟、西安	
淮南西路		扬、亳、宿、楚、海、泰、泗、滁、真、通	高邮、涟水
两浙路		寿、庐、蕲、和、舒、濠、光、黄、杭、越、湖、婺、苏、润、明、常、台、处、衢、睦	无为
江南东路	江宁	宣、歙、池、饶、信、太平、江、洪、虔、吉、袁、抚、筠	南康、广德 兴国、南安、临江、建昌
荆湖北路	江陵	安、鄂、复、鼎、澧、峡、岳、归、辰、沅、靖	荆门、汉阳
荆湖南路		潭、衡、道、永、郴、邵、全	武冈、桂阳监
福建路		福、建、泉、南剑、漳、汀	邵武、兴化
成都府路	成都	眉、蜀、彭、绵、汉、嘉、邛、简、黎、雅、茂、威	永康、陵井监
梓州路		梓、遂、果、资、普、昌、泸、合、荣、渠、纯、滋、戎、祥	怀安、广安、富顺监
利州路	兴元	利、洋、阆、剑、巴、文、兴、蓬、龙、夔、黔、施、忠、万、开、达、涪、恭、珍、播、溱、承	云安、梁山、南平 遵义、大宁监
广南东路		广、韶、循、潮、连、梅、南雄、英、封、端、新、康、南恩、惠	
广南西路		桂、容、邕、融、象、昭、梧、藤、浔、柳、贵、宜、宾、横、化、高、雷、钦、郁林、廉、琼、观、贺	昌化、万安、朱崖

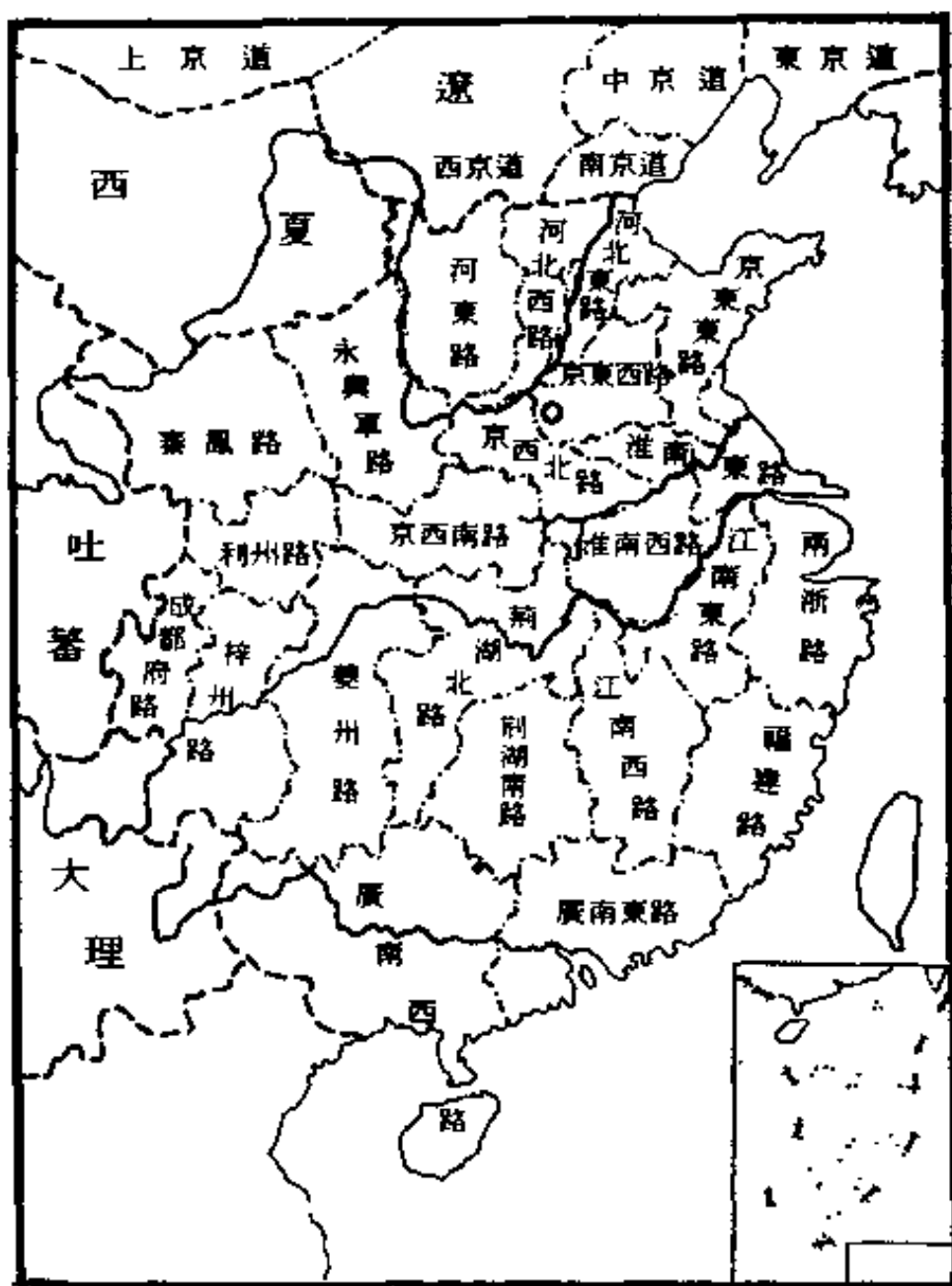
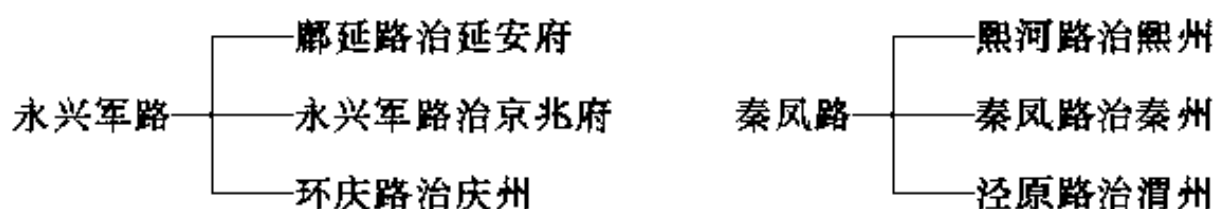


图 4-4 北宋元丰二十三路图

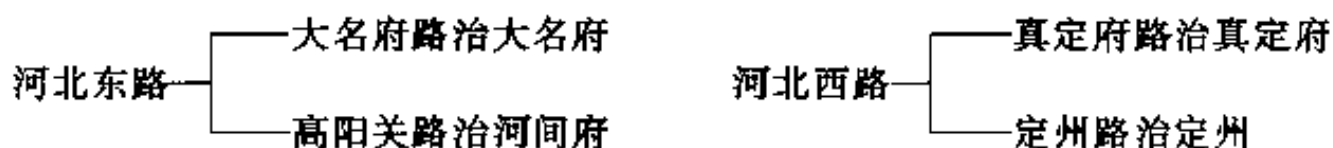
以上所列为政和元年制度，共有府 19，州 243，军 50，监 3。在此之前，据《元丰九域志》，元丰三年（1080 年）时有府 14，州 242，军 37，监 4。在此之后，宣和四年（1122 年）有府 38，州 243，军 52，监 4，县 1210 余。

北宋路级政区虽以转运使路为主，但在与辽和西夏接壤处的河北与陕西，安抚使路的地位更具重要性，尤其在陕西地区，常有“西北五路”之通称，这五路就是以前敌的安抚司（俗称帅司）路为计的。陕西二转运司（俗称漕司）路各分三帅司路，河北二转运司路则各分设

二帅司,分别如下所示:



其中的鄜延、环庆、熙河、秦凤、泾原五帅司路与西夏和吐蕃为邻,统称为西北五路,与其余之二十来个转运使路并列于宋代地图之中。



### 三、金代政区

1114年,辽的属部女真部族联盟长完颜阿骨打起兵反辽,翌年称帝,建国号金。1125年,金灭辽,两年后又灭北宋,与南宋以秦岭、淮河为界。金朝继承了北宋的路制,各路设有总管府(相当于宋之安抚司)、转运司、提刑司三司。三司之分路与治所亦不尽相同,但是以总管府路为主。金熙宗皇统二年(1142年),宋对金称臣纳币割地,此时金分全境为十七路,即:

上京路:金之旧土,初号内地,1138年建号上京,治上京会宁府。

北京路:即辽上京道,1138年更名,治北京临潢府。

东京路、中京路、西京路:即辽东京道、中京道、西京道,亦各治其原治东京辽阳府、中京大定府、西京大同府。

燕京路:即辽南京道,治燕京析津府。

汴京路:即宋河南故土,治汴京开封府。

河北东路、西路:1129年改宋之河北四帅司路为东西二路,东路治河间府,西路治真定府。河东南、北路:1128年分宋河东路为南北二路,南路治平阳府,北路治太原府。

山东东路、西路：因宋之京东东、京东西二路，东路治益都府，西路治平阳府。

陕西四路：1142年改宋之陕西六帅司路为四路，京兆府路治京兆府，庆原路治庆阳府，熙秦路治临洮府，鄜延路治延安府。

十七路中，前七路以诸京为治所，是为诸京所领路，各设兵马都部署司，即由留守带府尹兼任都部署。后十路以诸府为治所，是为诸府所领路，各设兵马都总管府，即由府尹兼任都总管。天德二年（1150年）改诸部署司亦为都总管府，此后，凡路皆设总管府，遂为一代常制。

诸路分辖州县若干。统县政区即州级政区有散府、节镇州、防御州、刺史州、军之别。另外，上京路所属有蒲与、曷懒、速频、胡里改四路，东京路所属有曷苏馆、婆速二路，也是相当于州级的政区，因不领民户只领猛安谋克，所以不称府州而称路。所谓猛安谋克是以女真人为主，包括归附契丹人、汉人在内用军事编制组成的地方行政机构。规定三百户为一谋克，相当于一县，十谋克为一猛安，相当于一防御州。此外，边境又有若干统辖游牧部族的部族节度使和郡牧所，掌守边城堡的纥纒稳，分别隶属于西北路、西南路、东北路三处招讨司。

十七路的政区后来有所变动。海陵天德二年（1150年），改北京路为临潢府路，又增置咸平路；贞元元年（1153年），改燕京路为中都路，汴京路为南京路，中京路为北京路。正隆二年（1157年），又增置大名府路，凡十九路。世宗大定二十七年（1187年），改熙秦路为临洮路，又增置凤翔路，凡二十路。章宗泰和五年（1208年），并临潢府路入北京路，全境又成为十九路，这就是见于《金史·地理志》的体制（图4-5）。又，一般而言，金的总管府路比宋转运司路幅员要小，但个别的路也有幅员扩大的，如金的南京路就合宋的京畿路、京西北路全境以及淮南东路与京西南路的北部、京东西路西

南一隅而成。

泰和十九路以下领属散府 9、节镇州 36、防御州 22、刺史州 23、军 16、县 632。后又尽升军为州，或升堡寨镇为县，故金之京府州凡 179、县增加 51、城寨堡关 122、镇 488。金的州虽有节镇、防御、刺史之分，但为同一级政区，与辽节度州可以统防御、刺史州不同。

以下所列即为大定二十九年二十路所领府州体制（不注明散府者即为总管府）：

【中都路】 大兴府；节度州：平、雄、保；刺史州：通、蓟、易、涿、顺、滦、霸、安、遂、安肃。

【河北东路】 河间府；节度州：冀、沧；刺史州：蠡、莫、献、深、清、景。

【河北西路】 真定府；节度州：邢、相、定；防御州：洺、祁、浚、卫；刺史州：威、沃、磁。

【大名府路】 大名府；刺史州：恩、濮、开、滑。

【上京路】 会宁府；节度州：隆；防御州：肇；刺史州：信；速频路、胡里改路、曷懒路、蒲与路。

【咸平路】 咸平府；节度州：懿；刺史州：韩。

【东京路】 辽阳府；散府：广宁；节度州：沈；刺史州：澄、贵德、复；曷苏馆路、婆速路。

【北京路】 大定府；散府：兴中；节度州：义、锦、宗；防御刺史州：利、建。

【临潢府路】 临潢府；刺史州：庆。

【西京路】 大同府；节度州：丰、桓、宣德、朔、应、蔚、云内；刺史州：弘、净、奉圣、武、宁边、东胜。

【南京路】 开封府；散府：归德、河南；节度州：邓、许；防御州：陕、亳、陈、蔡、郑、颍、宿、泗；刺史州：睢、单、寿、唐、嵩、汝、钧、曹。

【山东东路】 益都府；散府：济南；节度州：密、莱；防御州：沂、

棣；刺史州：潍、滨、海、莒、淄、登、宁海。

【山东西路】 东平府；节度州：徐、兖；防御州：博、德；刺史州：济、邳、滕、泰安。

【河东北路】 太原府；节度州：汾、代、岚；刺史州：忻、平定、石、葭、隰、宁化、岢岚、保德、管。

【河东南路】 平阳府；散府：河中；节度州：绛、潞、怀；防御州：孟；刺史州：隰、耿、解、泽、辽、沁。

【京兆府路】 京兆府；节度州：同；防御州：华；刺史州：商、虢、乾、耀。

【凤翔路】 凤翔府；散府：平凉；防御州：秦、陇；刺史州：德顺、镇戎。

【鄜延路】 延安府；节度州：鄜；刺史州：丹、保安、绥德、坊。

【庆原路】 庆阳府；节度州：邠、泾；刺史州：环、宁、原。

【临洮路】 临洮府；节度州：巩；防御州：河；刺史州：积石、洮、兰、新会。

总管府路的变化已如上述。转运司路也袭自辽、宋。起初，诸京路皆置都转运司。后定制，惟中都路置都转运司，余置转运司。与泰和十九路相对应的有十三转运司路，即：中都路、西京路、辽东路、北京路、南京路、河北西路、河北东路、山东西路、山东东路、河东北路、河东南路、陕西东路、陕西西路。

辽有按察诸道刑狱使，宋亦置诸路提点刑狱，但金初不设此职。大定二十九年，章宗即位，初置提刑司，分按九路。承安四年（1199年），改提刑司为按察司，泰和间共置八路，即中都西京路、上京东京路、北京临潢路、南京路、河北东西大名路、山东东西路、河东南北路、陕西东西路<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 谭其骧：《金代路制考》，载《中国历史地理论丛》第一辑，1981年版。

#### 四、南宋政区

1127年,金灭北宋以后,康王赵构即帝位于南京(今河南商丘),是为高宗,南宋始此。同年南迁,绍兴八年(1138年)定都临安府(浙江杭州);十一年宋金和议成,翌年割地定界。于是南宋分全境为十六路,逐路设安抚使司掌一路兵民之政。又设转运司、提点刑狱司,其分路与安抚使司同,只是治所间或不同。南宋路制沿袭北宋而来,唯两浙路分东西,梓州路更名潼川府路而已。且於南宋百余年间无大变化,仅利州路时或分东西或不分(分则全境为十七路,合则仍为十六路),荆湖南北路一度改为东西路而已。统县政区仍为府州军监四种,唯府的数目更形增加。以宁宗嘉定元年为准,共17路,领府27、州132、军34、监2,分列如下(图4-5):

【两浙西路】 府四:临安、平江、镇江、嘉兴;州三:常、湖、严;军一:江阴。

【两浙东路】 府二:绍兴、庆元;州五:婺、台、衢、处、温;

【江南东路】 府二:建康、宁国;州五:徽、池、饶、信、太平;军二:南康、广德。

【江南西路】 府一:隆兴;州六:江、赣、吉、袁、抚、筠;军四:兴国、临江、建昌、南安。

【淮南东路】 州六:扬、楚、滁、真、泰、通;军二:盱眙、高邮。

【淮南西路】 府一:安庆;州五:蘄、和、濠、光、黄;军二:安丰、无为。

【荆湖北路】 府三:江陵、德安、常德;州九:鄂、复、澧、峡、岳、归、辰、沅、靖;军三:荆门、汉阳、信阳。

【荆湖南路】 州七:潭、衡、道、永、郴、邵、全;军二:桂阳、武冈。



【京西南路】 府一：襄阳；州四：随、房、均、郢；军一：光化。

【广南东路】 府三：肇庆、英德、德庆；州十一：\* 广、韶、循、潮、连、梅、南雄、封、新、南恩、惠。

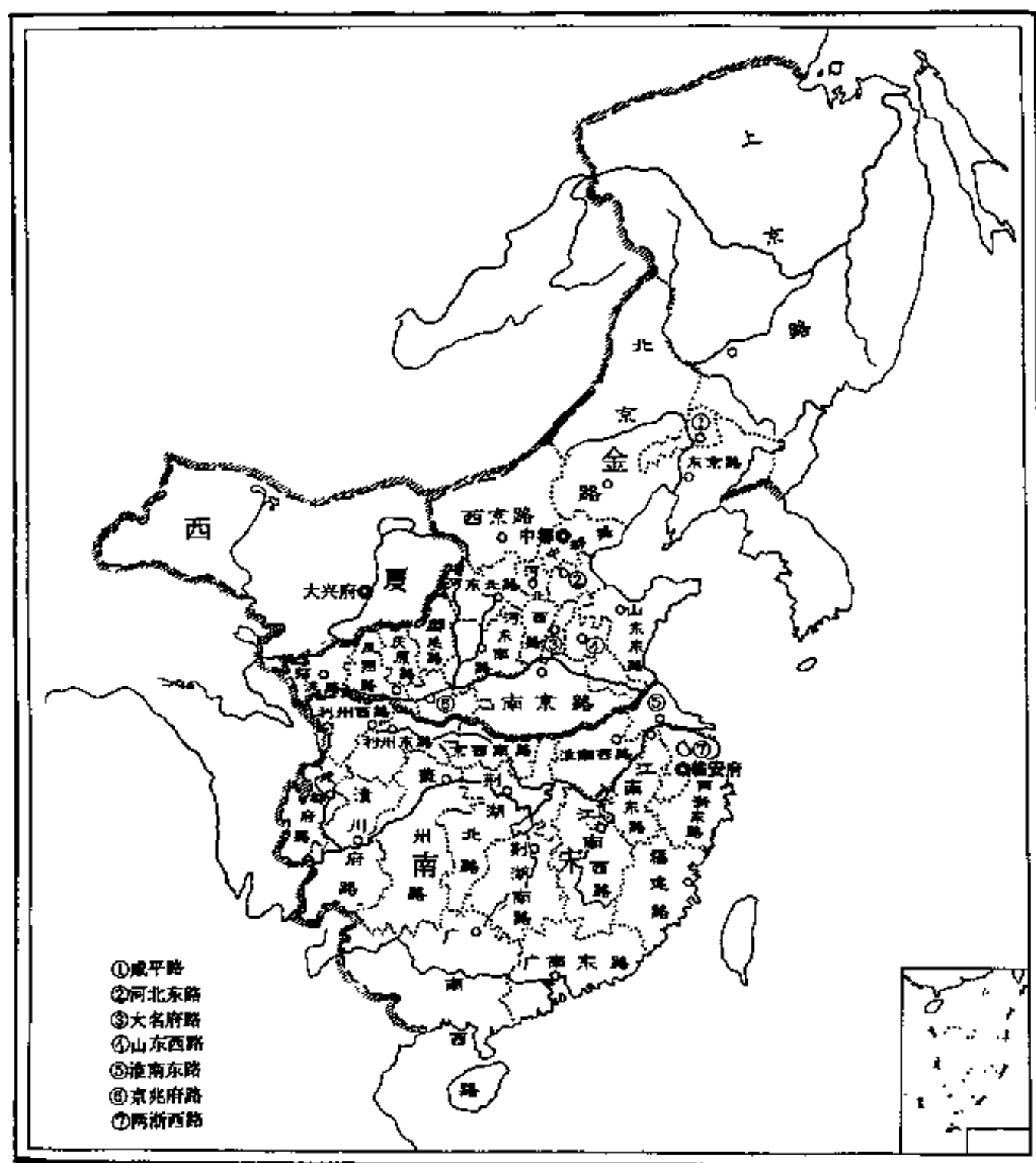


图 4-5 金与南宋分路图

【广南西路】 府一：静江；州廿一：容、邕、融、象、昭、咸、藤、浔、柳、贵、宜、宾、横、化、高、雷、钦、郁林、廉、琼、贺；军三：万安、昌化、吉阳。

【福建路】 府一：建宁；州五：\* 福、泉、南剑、漳、汀；军二：邵武、兴化。

【成都府路】 府二：成都、崇庆、嘉定；州十一：眉、彭、绵、汉、邛、简、黎、雅、茂、威、隆；军二：永康、石泉。

【潼川府路】 府三：潼川、遂宁、绍熙；州七：\* 泸、资、普、昌、叙、合、渠；军二：怀安、广安；监一：富顺。

【夔州路】 府一：重庆；州十：\* 夔、黔、施、忠、万、开、达、涪、珍、思；军四：梁山、南平、遵义；监一：大宁。

【利州东路】 府二：兴元、隆庆；州六：利、洋、阆、巴、蓬、金；军一：大安。

【利州西路】 州七：沔、凤、成、西和、阶、文、龙；军一：天水。

以上各路路名之后的第一个府或州即为该路治所，例外的则在治所州名前加\*号表示。

## 第五节 元明清时期行政区划

元明清三代的高层政区是省，虽然正式名称在元为中书省与行中书省，在明为布政使司。统县政区则较繁琐，在元有路、府、州三种，在明则为府与直隶州、散州，在清则府、州之外尚有直隶厅。县级政区除县以外还有不领县的州，清代还有散厅。政区的层级和统辖关系也相当复杂，在元是从二级制到五级制都有，明简化为三级制与四级制的混合，直到清才简为单一的三级制，后又在府、州之上加有道一级，成为准四级制。

## 一、元代政区

蒙古至元八年(1271年),大汗忽必烈改国号为元,是为元朝之始。至元十三年灭南宋,三年后奄有全宋之地。自蒙古国初起,经成吉思汗、窝阔台汗、蒙哥汗以来七十年的征讨,终于兼并了金、夏、西辽、宋、大理、吐蕃诸政权,完成了旷古未有的大一统。在统一的过程中,因军事政治行动的需要,而在各地设置行中书省。这些行省原是中央派出的,代表中书省执政的临时行政机构,久而久之,就渐渐变为相对固定的地方行政机构,其名称××行中书省也改为××等处行中书省,表明地方性的加强。由于行省是为军政行动而设,故分置罢并十分频繁。以完成大一统的第二年,即至元十七年为准,则有行省六:

陕西四川行省,辖有金陕西五路、南宋四川路故地,治安西路(今西安市);

云南行省,辖大理国故地,治中庆路(今昆明市);

江淮行省,辖南宋两淮、两浙路故地,治扬州路(今扬州市);

江西行省,辖南宋江西、广东路故地,治隆兴路(今南昌市);

福建行省,辖南宋福建路故地,治泉州路(今泉州市);

湖广行省,辖南宋两湖路、京西南、广南西四路故地,治潭州路(今长沙市)。

六行省以外的地区,即河北、河南、山东、山西、漠南、漠北、辽东、西夏故地等广大地域直属于中书省(图4-6)。

省以下有路、府、州、县四级行政区划,其中路是由唐宋时较大的府、州升改而来,并非沿用金、宋的路制。统县政区之间又互有统辖关系,故府有隶于省,也有隶于路者,州也有隶于省,或隶于路、隶于府者。同时,府、州也有不领县的,无一定之规。在行省以下又有宣慰司,

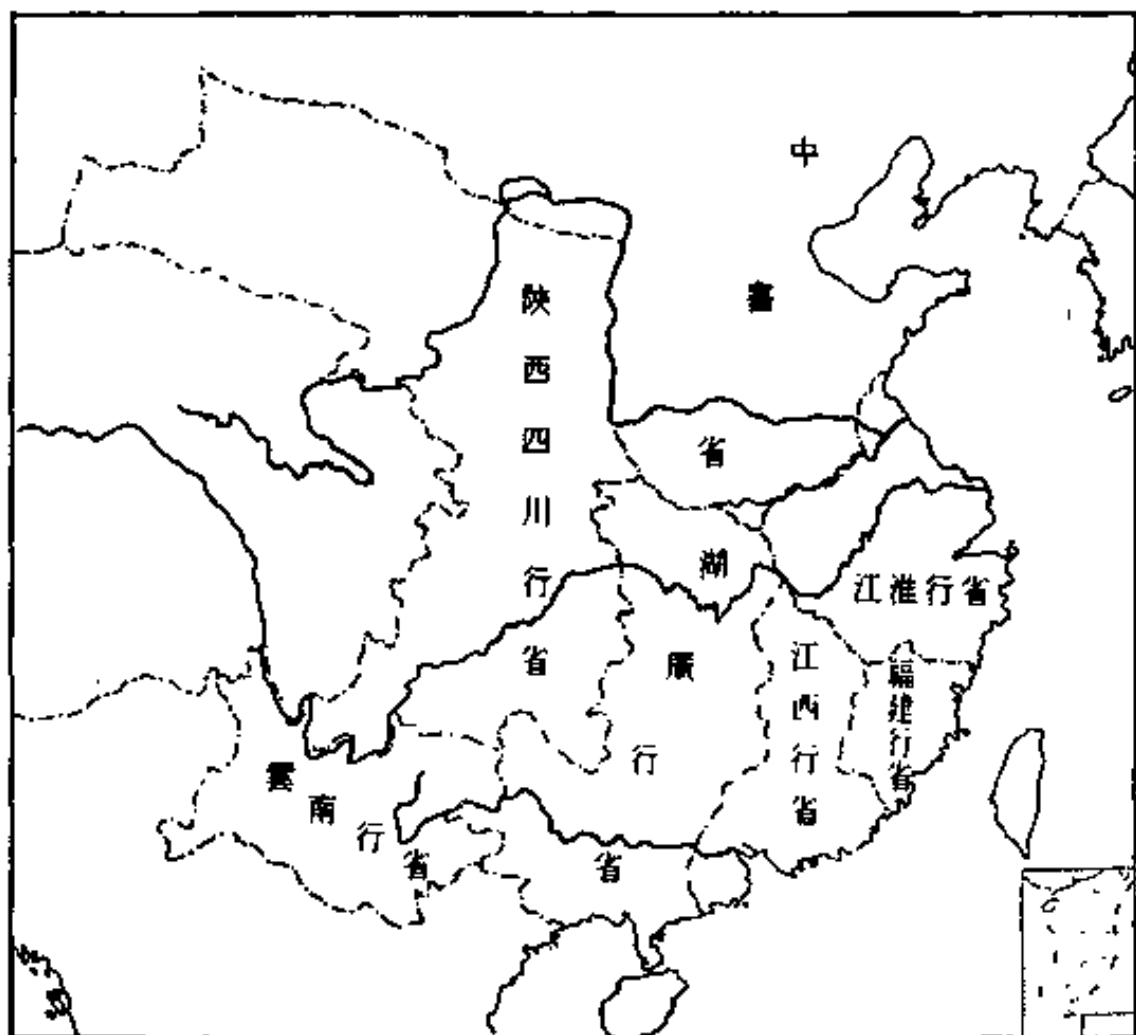


图 4-6 元至元十七年七省图

作为省的派出机构，统辖远离省会地区的路、府、州、县，其辖区称道。

以上七省的幅员大小相去悬殊，基本上是由军事行动的过程和路线所形成，同一次行动或同一条路线所占领的地区即划为一省，这就与和平时期的行政管理需要很不合拍，因此到元中期逐渐调整为一中书省与十行中书省的格局(图 4-7)：

**【陕西行省】****【四川行省】** 至元十八年分陕西四川行省为陕西、四川二省。其后一度再合二为一，二十三年又分为二。陕西行省治安西路更名奉元路，辖境略当今陕西及甘肃东部、鄂尔多斯。四川行省治成都路，辖境略当今四川省大部分。

**【云南行省】** 因旧。比今云南省大，南界在今缅、泰境内。

**【江浙行省】** 至元十一年改江淮行省为江浙行省，徙治杭州路。

二十三年还治扬州路，复称江淮行省。二十六年再徙杭州，两年后，割江北州郡隶河南行省，改名江浙行省。大德三年(1299年)罢福建行省，并其地于江浙。辖境略当今浙江、福建二省及上海市和安徽、江苏的江南部分。

【江西行省】 因旧。有今江西大部及广东大部。

【湖广行省】 至元十八年移治鄂州，后改武昌路。辖境比前略小，相当于今湖南、广西、海南三省，贵州省大部与湖北、广东各一部分。

【河南江北行省】 至元二十八年割中书省之河南，江淮、湖广二行省之江北地立，治汴梁路(今开封市)。辖境略当今河南省河以南部分与湖北、安徽、江苏三省的江北部分。

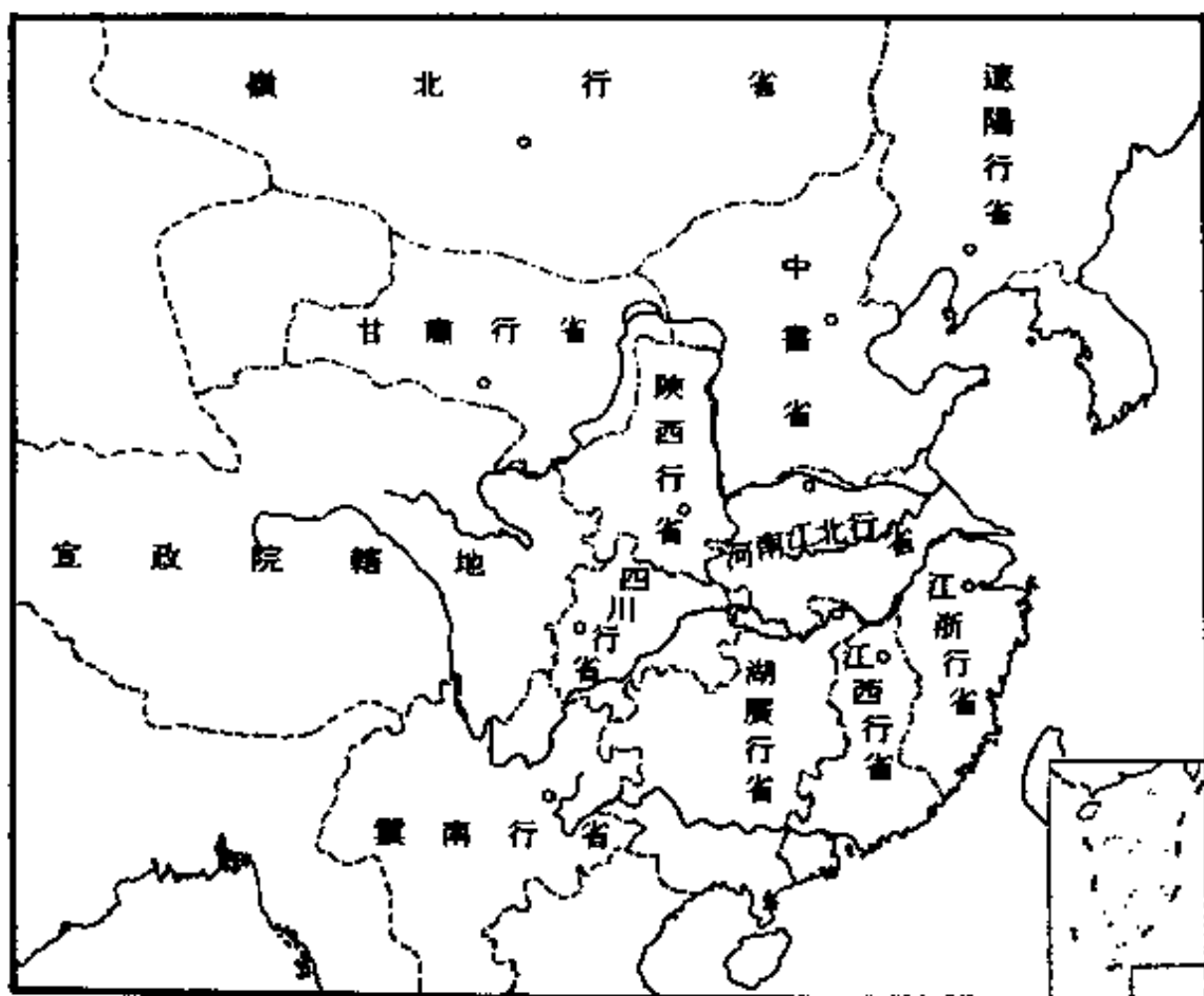


图 4-7 元中期十一省图

【辽阳行省】 至元初曾置东京行省，旋罢。二十三年再立，同年罢。二十四年复置，改称辽阳，治辽阳路（今辽阳市）。辖境略当金东京、咸平、上京三路和北京路大部，西北起大兴安岭外兴安岭，东南抵海，接朝鲜境。

【岭北行省】 大德十一年（1307年）置和林行省，皇庆元年（1312年）改为岭北行省，只辖和宁一路。辖境略当今蒙古国和内蒙古、新疆部分地及俄罗斯西伯利亚地区。

【甘肃行省】 景定二年（1261年）立西夏中兴行省于西夏故地，治中兴府。其后屡罢屡置，至元二十三年徙省治于甘州路（今张掖市），改称甘肃行省。辖境有今宁夏回族自治区以及甘肃河西地区与内蒙古西部。

【中书省】 在甘肃、辽阳、河南、岭北等处相继建立行省后，中书省辖地只限于河北、漠南、山东、山西。

据《元史·地理志》，文宗至顺元年（1330年）十一省分统“路一百八十五，府三十三，州三百五十九，军四，安抚司十五，县一千一百二十七”。下表列出各省直属及宣慰司道分统的路府州军名目（为节省篇幅，府州军同列一栏，唯州军以括弧区别之，军仅海南三处，余皆为州）：

省名	路名	府名（州名）
中书省	大都、上都、兴和、永平、德宁、净州、泰宁、集宁、应昌、全宁、宁昌、保定、真定、顺德、广平、彰德、大名、怀庆、卫辉、河间、东平、东昌、济宁 山东东西道：益都、济南、般阳府 河东山西道：大同、冀宁、晋宁	砂井？（曹、濮、高唐、泰安、德、恩、冠）  (宁海)
岭北行省	和宁	
辽阳行省	辽阳、广宁府、大宁、沈阳、开元、泰宁、宁昌	咸平

(续表)

省名	路名	府名(州名)
河南江北行省	汴梁、河南府、襄阳、蕲州、黄州、庐州、安丰、安庆 淮东道:扬州、淮安 荆湖北道:中兴、峡州	南阳、汝宁、归德 高邮 安陆、沔阳、德安(荆门)
陕西行省	奉元、延安、兴元、巩昌	凤翔、平凉、临洮、庆阳
四川行省	成都、嘉定府、广元、顺庆、永宁、叙永、马湖; 四川南道:重庆、夔州	潼川 绍庆、怀德
甘肃行省	甘州、永昌、肃州、沙州、亦集乃、宁夏府、兀刺海	(山丹、西宁)
云南行省	中庆、威楚、武定、鹤庆、云远、广南西、丽江、东川、茫部、普安、曲靖、潞江、普定、建昌、德昌、会川、临安、广西、元江、大理、姚安、蒙怜、蒙莱、柔远、茫施、镇康、镇西、平緬、麓川、乌撒、乌蒙、木连、蒙光、木邦、孟定、谋粘、孟隆、木朵、蒙兀、太公、和泥、孟昌	车里、木安、孟杰、仁德、柏兴、南甸、顺宁、蒙庆; (宁远)
江浙行省	杭州、湖州、嘉兴、平江、常州、镇江、建德、宁国、徽州、饶州、集庆、太平、池州、信州、广德 浙东道:庆元、衢州、婺州、绍兴、温州、台州、处州 福建道:福州、建宁、泉州、兴化、邵武、延平、汀州、漳州	松江;(江阴、铅山)
江西行省	龙兴、吉安、瑞州、袁州、临江、抚州、江州、南康、赣州、建昌、南安; 广东道:广州、韶州、惠州、南雄、潮州、德庆、肇庆	(南丰) (英德、梅、南恩、封、新、桂阳、连、循)
湖广行省	武昌、岳州、常德、澧州、辰州、沅州、兴国、靖州 湖南道:天临、衡州、道州、永州、郴州、全州、宝庆、武冈、桂阳 广西两江道:静江、南宁、梧州、浔州、柳州、思明、太平、田州、来安、镇安 海北海南道:雷州、化州、高州、钦州、廉州	汉阳;(归) (茶陵、来阳、常宁) 平乐(郁林、容、象、宾、横、融、藤、贺、贵) (南宁、万安、吉阳三军)

陕西行省又直属有邠、泾、开成、庄浪、秦、陇、宁、定西、镇原、西和、环、金、静宁、兰、会、徽、阶、成 18 州。

又,西藏地区归中央宣政院所辖,甘肃以西又有哈密力、北庭都元帅府(别失八里)、哈拉火州之地,皆不属行省。

## 二、明代政区

### (一) 两京十三布政使司

元末农民起义军蜂起,洪武元年(1368年),朱元璋在消灭其他农民起义军后,即皇帝位,建国号明,北伐中原,驱元帝弃大都北走,又四出征讨,至二十年完成统一。

洪武初仍元制,以中书省及行中书省分统府州县,九年改行中书省为承宣布政使司,十三年罢中书省,以所领郡县直隶六部。是时全境共有直隶一,布政使司十二:浙江、江西、福建、湖广、山东、山西、北平、河南、陕西、广东、广西、四川。十五年,又增置云南布政使司。永乐元年(1403年),罢北平布政使司,以所领府州县直隶北京,自此有南北二直隶。五年收安南入版图,置交趾布政使司;十一年,置贵州布政使司。至是共有直隶二,布政使司十四。宣德二年(1427年)弃安南,罢交趾布司。此后终明一代为直隶二,布政使司十三。二直隶又称京师与南京两京,十三布政司仍俗称十三省。两京十三司总称十五省。

元代的路至明尽改为府,故省以下有府、州、县三级政区。宣德间十五省分统府、州各百数十,县一千一百有余。府、州、县只领民户,另置卫所以领军户。全国卫所以千计,分隶于两京都督府与十六都指挥使司、四行都指挥使司、一留守司。十三省各有一都司,京师又有万全都司治宣府卫,大宁都司治保定府,山东又有辽东都司治定辽卫。又有山西行都司治大同府,陕西行都司治甘州卫,福建行都司治建宁府,四川行都司治建昌卫,中都留守司治中都凤阳府。成化时又增设湖广行都司,治郧阳府,嘉靖时又增设兴都留守司于承天府(湖北钟祥)。



明代仿宋制,高层政区三分其权,以都指挥使司、布政使司与按察使司三司并立。三司所统地域范围不尽一致,如山东按察使司兼察山东布司所统府、州、县与辽东都司所统州、县、卫所;又如陕西都指挥使司既统辖与陕西布司府、州、县相错杂的非实土卫所,又统辖陕西布司以外的许多实土卫所,造成行政区划上的复式结构。

府、州、县、卫所外,西南地区又有土府、土州、土县隶于布政司,宣慰司、宣抚司、安抚司、长官司等土司隶于都司。

因此明代的直辖版图实由两种类型的地域所组成,一是布司府州县系统,一是都司卫所系统。明在边疆地区不置正式郡县,而设卫所作为行政单位,俗称实土卫所。这些卫所不仅是军事组织,也是地理区划。内地卫所与府州县相错杂,虽俗称非实土卫所,但仍辖有分散于州县之中的军屯田地。也就是说,在州县地域内其实分布着不受其管辖的星星点点的卫所屯田飞地。这种政区形态为历代所无。

明代的州实际上有两种,一直属于布政使司,一属于府,但名义上相同,皆可领县,是与府相当的统县政区。当然少数州也有不领县的。属州所领县为第四级政区,而府和直属布司的州所领县则为第三级政区,因此明代是三级与四级混合的复式层级关系。

据《明史·地理志》与《大明会典》,以万历十年(1582年)十五省为准,其所分统之府、直隶州(属州不与)格局如下(图4-8):

【京师】 顺天、保定、河间、真定、顺德、广平、大名、永平 8 府,延庆、保安 2 州。

【南京】 应天、凤阳、淮安、扬州、苏州、松江、常州、镇江、庐州、安庆、太平、池州、宁国、徽州 14 府,徐、滁、和、广德 4 州。

【山东】 济南、兖州、东昌、青州、莱州、登州 6 府。

【山西】 太原、平阳、潞安、大同 4 府,汾、泽、沁、辽 4 州。

【河南】 开封、河南、归德、汝宁、南阳、怀庆、卫辉、彰德 8 府,汝州 1 州。

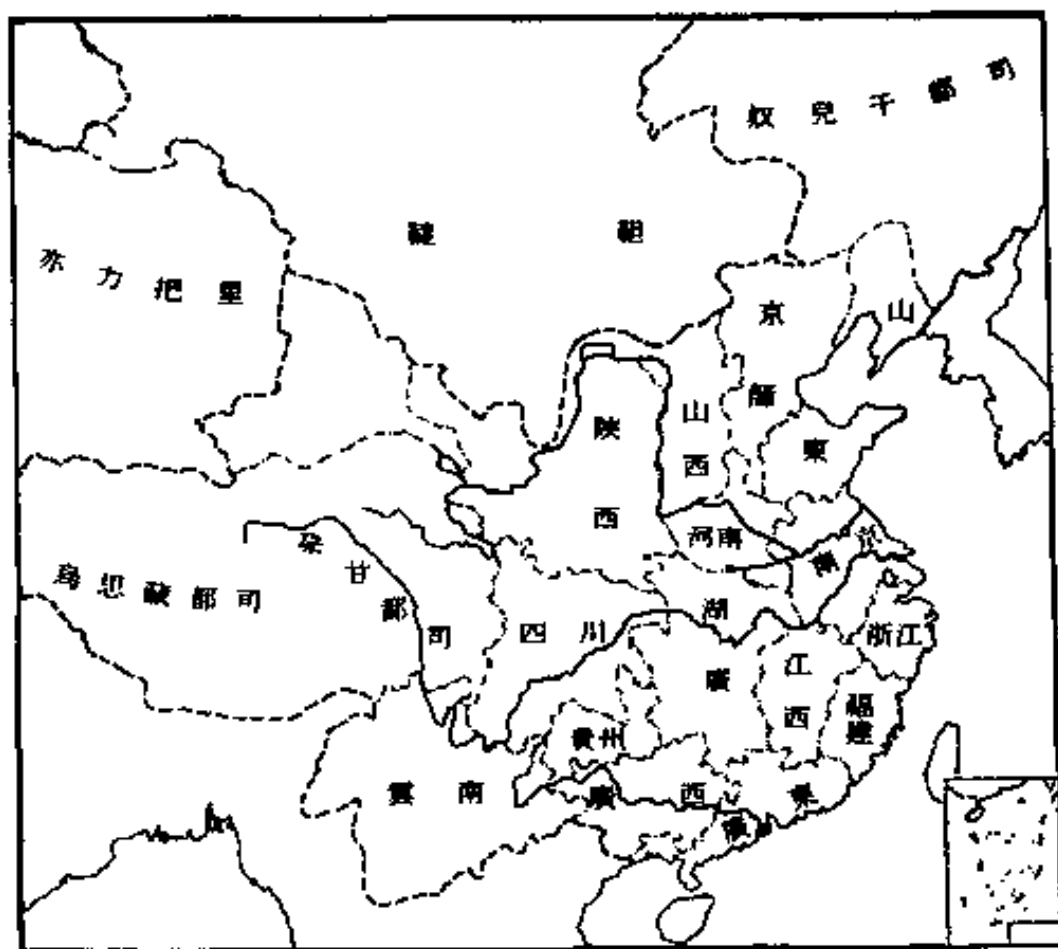


图 4-8 明代两京十三布政使司图

【陕西】 西安、凤翔、汉中、延安、庆阳、平凉、巩昌、临洮 8 府。

【四川】 成都、保宁、顺庆、夔州、重庆、叙州、龙安、马湖、镇雄、乌蒙、乌撒、东川 12 府，潼川、眉、邛、嘉定、泸、雅 6 州。

【江西】 南昌、瑞州、九江、南康、饶州、广信、建昌、抚州、吉安、临江、袁州、赣州、南安 13 府。

【湖广】 武昌、汉阳、黄州、承天、德安、岳州、荆州、襄阳、郢阳、长沙、常德、衡州、永州、宝庆、辰州 15 府，郴、靖 2 州。

【浙江】 杭州、严州、嘉兴、湖州、绍兴、宁波、台州、金华、衢州、处州、温州 11 府。

【福建】 福州、兴化、建宁、延平、汀州、邵武、泉州、漳州 8 府，福宁 1 州。

【广东】 广州、肇庆、韶州、南雄、惠州、潮州、高州、雷州、廉州、

琼州 10 府,罗定 1 州。

【广西】 桂林、平乐、梧州、浔州、柳州、庆远、南宁、思恩、太平、思明、镇安 11 府,田、归顺、泗城、向武、都康、龙、江、思陵、凭祥 9 州。

【云南】 云南、曲靖、寻甸、临安、澂江、广西、广南、元江、楚雄、姚安、武定、景东、镇沅、大理、鹤庆、丽江、永宁、永昌、蒙化、顺宁、孟定、孟良 22 府,新化、北胜、广邑、大侯、威远、湾甸、镇康 7 州。

【贵州】 贵阳、都匀、平越、黎平、思南、思州、镇远、铜仁、石阡 9 府,安顺、镇宁、永宁、普安 4 州。

十五省之制自宣德后即无所更,但府、州、县时有变迁,《地理志》总而言之曰:“终明之世……分统之府百有十四,州百九十有三,县千一百三十有八。”

明自宣德后又于各省遍设巡抚,中叶后又定设总督若干员,皆以中央都察院兵部堂官派遣在外任其职,地方官自都指挥使、布政使、按察使以下文武百官皆受其节制。名义上虽是中央官,实际上已成为地方最高行政长官,其辖区已成为一种新型的行政区划(详见特殊政区一章所述)。

两直隶和各布司都司是直辖版图,此外,在西陲,在东北,在西藏,又另设有羁縻都司卫所予以统辖(参见另章)。

## (二) 总督、巡抚辖区

明后期为克服地方都、布、按三司分权过甚,无法应付处理地方突发或重大事件的缺陷,陆续向各地派遣巡抚、总督,将一地之行政、监察、军务诸政集中于其身上,使督抚成为统驭三司的地方最高官员(其制度的形成详见第五章第五节),其辖区也就成为两京十三布政司以外的一套新型的准政区。总督、巡抚之职从临时性质变成固定制度,经历了一长段时间,相应地其辖区也由置废反复、伸缩不定逐渐变成相对稳定。这一变迁过程比较复杂,已有专门研究即将面世(靳润成:《明朝总督巡抚辖区研究》),此处只将与两京十三布政使司相

对应的万历十年时 4 总督、24 巡抚辖区具列于下：

#### 总督辖区

**【蓟辽】**（总督蓟辽保定兼巡抚顺天等处） 驻密云县，辖保定、辽东 2 抚，北直隶顺天、永平 2 府，镇朔等 9 卫、抚宁等 6 卫、延庆等 2 卫、密云后等 10 卫、大宁都司营州前屯等卫所。

**【宣大】**（总督宣大、山西等处） 驻阳和卫，辖宣府、大同、山西 3 抚 3 镇。

**【陕西】**（总督陕西三边） 驻固原州，辖延绥、宁夏、陕西、甘肃 4 抚，陕西布政司巩昌、临洮 2 府，延安府鄜州，平凉府固原、静宁、隆重德、镇原等州县，陕西都司洮州、岷州等卫所。

**【两广】**（总督兼巡抚广东地方） 驻肇庆府，辖广西巡抚，广东布政司 10 府 1 州，广东都司 15 卫 52 所。

#### 巡抚辖区

**【顺天】**（万历九年由蓟辽总督兼辖，十一年复旧） 驻遵化县，辖直隶顺天、永平 2 府。

**【保定】** 驻真定府，辖北直隶保定、真定、河间、顺德、大名、广平 6 府，山西布政司广昌、灵丘、平定州、乐平、五台、繁峙等州县，山东布政司、河南布政司等邻境州县卫所，直隶天津等卫，大宁都司保定等卫，兼管河道。

**【辽东】** 驻广宁卫，辖辽东都司安乐、自在 2 州，25 卫 11 所

**【凤阳】**（总督漕运巡抚凤阳等处） 驻淮安府，辖南直隶凤阳、庐州、淮安、扬州 4 府，滁、和、徐 3 州，中都留守司 8 卫 1 所，直隶大河等卫所。

**【应天】**（总理粮储巡抚应天等府） 驻苏州府，辖南直隶应天、徽州、宁国、池州、太平、安庆、苏州、松江、常州、镇江 10 府，广德 1 州，苏州等卫所。

**【宣府】** 驻宣府镇，辖北直隶延庆、保安 2 州，万全都司 14 卫 7

所。

【大同】 驻大同镇，辖山西布政司大同府浑源、应、朔 3 州，大同、怀仁等县，山西行都司 14 卫 3 所。

【山西】 驻太原府，辖山西布政司太原、平阳、潞安 3 府，沁、泽、辽、汾 4 州，山西都司 9 卫 9 所。

【山东】 驻济南府，辖山东布政司 6 府、山东都司 18 卫 17 所，兼管河道。

【河南】 驻开封府，辖河南布政司 8 府 1 州，河南都司 12 卫 7 所，兼管河道。

【延绥】 驻榆林卫，辖陕西布政司延安、庆阳 2 府，陕西都司榆林等卫。

【宁夏】 驻宁夏卫，辖陕西都司宁夏等 6 卫，灵州、兴武营 2 所。

【陕西】 驻西安府，辖陕西布政司西安、凤翔、汉中 3 府，河南布政司阌乡、灵宝 2 县，山西布政司蒲州、直隶中军都督府潼关卫、陕西都司西安左等卫。

【甘肃】 驻甘肃镇，辖陕西行都司 12 卫 4 所。

【四川】 驻成都府，辖四川布政司 8 府 6 州，乌蒙、乌撒、东川、镇雄军民府，永宁宣抚司，天全招讨、黎州安抚 2 司，播州宣慰司，四川都司 12 卫 11 所，四川行都司 5 卫 8 所。

【江西】 驻南昌府，辖江西布政司南昌、瑞州、九江、南康、饶州、广信、建昌、抚州、吉安、临江、袁州 11 府，南直隶安庆府，湖广布政司兴国、通城、崇阳、沔阳、咸宁、平江、茶宁等州县，江西都司南康等卫所。

【南赣】（巡抚南赣、汀、韶等处） 驻赣州府，辖江西布政司赣州、南安 2 府，福建布政司汀州府、广东布政司南雄、韶州等府，湖广布政司郴州，江西都司赣州等卫所（图 4-9）。

【湖广】 驻武昌府，辖湖广布政司 15 府 2 州，永顺、保靖州宣慰司，施州诸宣抚、安抚、长官司，广东布政司韶州府、连州、连山、阳山

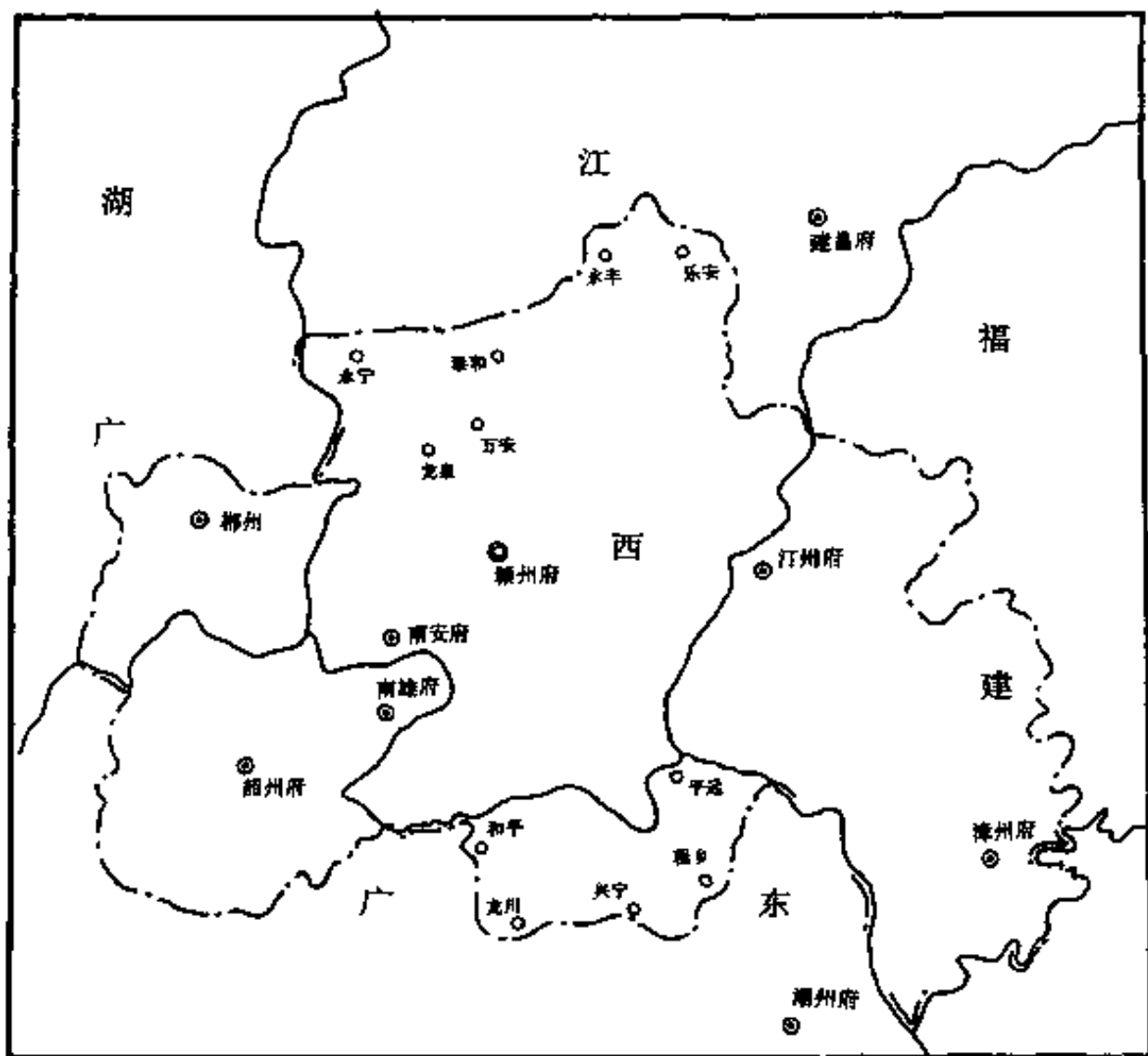


图 4-9 明嘉靖八年南贛巡抚辖区图

等州县,广西布政司贺县、富川等县,江西布政司大庚、上犹等县,贵州布政司黎平府,湖广都司、湖广行都司、兴都留守司诸卫所。

【浙江】 驻杭州府,辖浙江布政司 11 府,浙江都司 16 卫 35 所。

【福建】 驻福建府,辖福建布政司 8 府 1 州,福建都司、福建行都司 16 卫 20 所。

【广西】 驻桂林府,辖广西布政司 11 府、凭祥等州,广西都司 10 卫 22 所。

【云南】 (巡抚云南兼建昌、毕节等处) 驻云南府,辖云南布政司 20 府 1 州、车里等宣慰司、南甸等宣抚司、者乐甸等长官司、孟定等御夷府、湾甸等御夷州,云南都司 20 卫 20 所,兼制四川行都司建

昌卫,贵州都司毕节卫等处。

【贵州】(巡抚贵州兼督理湖北、川东等处) 驻贵阳府,辖贵州布政司 8 府 4 州、贵州宣慰司,贵州都司 18 卫 12 所,兼四川布政司乌撒、镇雄军民府,永宁宣抚司,播州宣慰司、湖广都司铜鼓、五开等卫所,广西布政司泗城、南丹等州,云南布政司沾益等州。

以上 24 个巡抚辖区与都、布、按三司所辖地域之间存在三种关系:一是与布司(或都司)相重或基本相重,二是只为某布司(或都司)的一部分,三是介于相邻布司(或都司)之间。第一种情况为辽东(重辽东都司)、山东、河南、甘肃(重陕西行都司)、浙江、福建、广西诸抚;第二种有顺天、保定、凤阳、应天、宣府、大同、山西、延绥、宁夏诸抚;其余各抚属第三种情况,均与两个以上的布司(或都司)相交叉,其中尤以南赣巡抚最为典型,跨江西、福建、广东、湖广四布政司,是专为绥靖各布司边境地区的不安定而设置的。类似的典型还有成化十二年的郟阳巡抚、万历二十七年的偏沅巡抚等例。必须注意的是巡抚之间辖区有时还有所重叠,如福建汀州府就由南赣巡抚与福建巡抚同辖。

### 三、清代政区

明万历十一年(1583 年),建州女真首领、明建州左卫指挥使爱新觉罗·努尔哈赤开始起兵兼并邻部。天命元年(明万历四十四年,1616 年),努尔哈赤即汗位,建国号金。后其子皇太极嗣位,于崇德九年(1635 年)改女真族名为满州,翌年即皇帝位,又改国号为清。顺治元年(1644 年)清兵入关,顺治帝入主北京。20 年后,大陆南明势力被肃清。又过 19 年,台湾奉南明永历正朔的郑氏政权降清,明祚告终。灭明以前,努尔哈赤父子两代已经统一东北诸部族并且兼并了漠南蒙古。明灭以后,清廷又对准噶尔部进行了长达 70 年的战争,陆续将

厄鲁特蒙古、喀尔喀蒙古、套西、青海蒙古与西藏、回部等地全部收入版图,至乾隆二十四年(1759年),终于建成了中国历史上最大版图的一统帝国。

对于这个幅员极其辽阔的大帝国,清朝大体上采用了两种不同的方式予以治理。一是明故土“内地十八省”的正式郡县制,一是边疆地区军事型或监护型的特殊政区制度。这一治理方式比元代不顾地域差异,一律分置行中书省的办法是一个重要的改进。据《嘉庆重修一统志》,嘉庆二十五年(1820年)时,除了首都顺天府与十八省外,东北满洲故土为“盛京三将军”辖区,西北新疆有伊犁将军辖区,外蒙古有乌里雅苏台将军辖区,漠南蒙古分内蒙古与套西蒙古二区,青海与西藏分别有西宁办事大臣和驻藏办事大臣辖区。内地边疆合共28个地方行政单位。

清代省以下有府、州、县,又恢复单式的三级制,即省—府(直隶州、直隶厅)—(州)县(厅)三级。散州和散厅与县同为第三级政区,直隶厅虽与府和直隶州同为一级,但基本上不领辖第三级政区。清代将明的一些直隶州升为府,又将若干散州或县升为直隶州,厅则是清代新设的政区,多置于各省之边远或海疆地区。另外,在府州厅之上又有省的派出机构——道,也有一定的辖区和治所,实际上成为一级准政区。省一级地方长官或为总督或为巡抚,其驻所即为该省省会。下面列出嘉庆二十五年省道府(直隶)州厅的分布情况(括弧内地名为道之治所):

**【直隶省】** 明北直隶,扩展其北境。总督驻保定府。分为霸昌(昌平)、通永(通州)、清河(保定)、天津、大顺广(大名)、口北(宣化)、热河(承德)7道,领顺天、保定、永平、河间、天津、正定、顺德、广平、大名、宣化、承德11府,遵化、易、冀、赵、深、定6直隶州,及张家口、独石口、多伦诺尔3厅。

**【江苏省】** 明南直隶入清改为江南省。康熙六年(1667年)分江



南东半为江苏省。两江总督驻江宁府，江苏巡抚驻苏州府。分为盐法（江宁）、苏松太（上海）、淮扬（清河）、淮徐海（徐州）、淮海（安东）、常镇通海（镇江）6道，领江宁、苏州、松江、常州、镇江、淮安、扬州、徐州8府，太仓、海、通3直隶州，海门1直隶厅。

【安徽省】 康熙六年分江南西半置。巡抚驻安庆府。分为安徽（芜湖）、庐凤（凤阳）2道，领安庆、徽州、宁国、池州、太平、庐州、凤阳、颍州8府，滁、和、广德、六安、泗5直隶州。

【山西省】 因明旧，扩展北境。巡抚驻太原府。分为冀宁（太原）、河东（运城）、雁平（代州）、归绥（绥远）4道。领太原、平阳、蒲州、潞安、汾州、泽州、大同、宁武、朔平9府，平定、忻、代、保德、霍、解、绛、隰、沁、辽10直隶州，归化、绥远、托克托、清水河、萨拉齐、和林格尔6厅。

【山东省】 因明旧，划出辽东都司。巡抚驻济南府。分为济东泰武临（济南）、登青莱（登州）、兖沂曹济（兖州）3道，领济南、兖州、东昌、青州、登州、莱州、武定、沂州、泰安、曹州10府，济宁、临清2直隶州。

【河南省】 因明旧。巡抚驻开封府。分为开归陈许（开封）、河北（武陟）、河陕汝（陕州）、南汝光（信阳）4道，领开封、陈州、归德、彰德、卫辉、怀庆、河南、南阳、汝宁9府，许、陕、光、汝4直隶州。

【陕西省】 康熙二年分陕西省为二，东部仍称陕西。巡抚驻西安府。分为西乾鄜（西安）、凤邠（西安）、潼商（潼关）、陕安（汉中）、延榆绥（榆林）5道，领西安、延安、凤翔、汉中、榆林、兴安、同州7府，商、乾、邠、鄜、绥德5直隶州。

【甘肃省】 康熙二年分陕西西部为巩昌省，五年改甘肃。陕甘总督兼甘肃巡抚驻兰州府。分为兰州、平庆泾（固原）、巩秦阶（岷州）、宁夏、甘凉（凉州）、西宁、安肃（肃州）7道。又有镇迪道在新疆境内。领兰州、巩昌、平凉、庆阳、宁夏、甘州、凉州、西宁8府，泾、秦、阶、肃、安

西 5 直隶州,又有镇西府、迪化直隶州在新疆境内。

【浙江省】 因明旧。巡抚驻杭州府。分为杭嘉湖、宁绍台、金衢严、温处 4 道,领杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴、台州、金华、衢州、严州、温州、处州 11 府,玉环 1 直隶厅。

【江西省】 因明旧。巡抚驻南昌府。分为南抚建、瑞袁临(南昌)、广饶九南(九江)、吉南赣宁(赣州)4 道,领南昌、饶州、广信、南康、九江、建昌、抚州、临江、瑞州、袁州、吉安、赣州、南安 13 府,宁都 1 直隶州。

【湖北省】 康熙三年分湖广省北部置。湖广总督、湖北巡抚同驻武昌府。分为武昌、汉黄德(黄州)、安襄郢荆(襄阳)、荆宜施(荆州)4 道,领武昌、汉阳、黄州、安陆、德安、荆州、襄阳、郢阳、宜昌、施南 10 府,荆门 1 直隶州。

【湖南省】 康熙三年分湖广南部置。巡抚驻长沙府。分为长宝、岳常澧(澧州)、衡永郴桂(衡州)、辰沅永靖(凤凰)4 道,领长沙、岳州、宝庆、衡州、常德、辰州、沅州、永州、永顺 9 府,澧、桂阳、靖、郴 4 直隶州,乾州、凤凰、永绥、晃州 4 直隶厅。

【四川省】 因明旧。扩展西境,减缩南境。总督驻成都府。分为成绵龙茂、川东(重庆)、川南永宁(泸州)、建昌上南(雅安)、川北(保宁)5 道。领成都、重庆、保宁、顺庆、叙州,夔州、龙安、宁远、雅州、嘉定、潼川、绥定 12 府,眉、邛、泸、资、绵、茂、忠、酉阳 8 直隶州,叙永、松潘、石柱、杂谷、太平 5 直隶厅,懋功 1 屯务厅。

【福建省】 因明旧。康熙二十三年增领台湾澎湖诸岛。闽浙总督、福建巡抚同驻福州府。分为粮驿(福州)、兴泉永(厦门)、汀漳龙(漳州)、延建邵(延平)、台湾(台湾府)5 道,领福州、兴化、泉州、漳州、延平、建宁、邵武、汀州、福宁、台湾 10 府,永春、龙岩 2 直隶州。

【广东省】 因明旧。两广总督、广东巡抚同驻广州府。分为粮储(广州)、南韶连(韶州)、惠湖嘉、肇罗、高廉、雷琼(琼州)6 道,领广

州、韶州、惠州、潮州、肇庆、高州、廉州、雷州、琼州 9 府，南雄、连、嘉应、罗定 4 直隶州，佛冈、连山 2 直隶厅。

【广西省】 因明旧。巡抚驻桂林府。分为桂平梧郁、左江（南宁）、右江（柳州）3 道，领桂林、柳州、庆远、思恩、泗城、平乐、梧州、潯州、南宁、太平、镇安 11 府，郁林 1 直隶州。

【云南省】 因明旧。扩展东北境。云贵总督、云南巡抚同驻云南府。分为粮驿（云南）、海东（寻甸）、迤西（大理）、迤南（普洱）4 道，领云南、大理、临安、楚雄、潞江、广南、顺宁、曲靖、丽江、普洱、永昌、开化、东川、昭通 14 府，广西、武定、元江、镇沅 4 直隶州，景东、蒙化、永胜、腾越 4 直隶厅。

【贵州省】 因明旧。扩展西北境。巡抚驻贵阳府。分为粮驿（贵阳）、贵西（威宁）、贵东（古州）3 道，领贵阳、安顺、都匀、镇远、思南、石阡、思州、铀铜仁、黎平、大定、兴义、遵义 12 府，平越 1 直隶州，松桃、普安、仁怀 3 直隶厅。

十八省的体制自康熙六年（1667 年）起，沿袭至光绪八年（1882 年）不变。光绪九年，新疆设巡抚，建行省，分为镇迪、伊塔、阿克苏、喀什噶尔 4 道，领迪化、伊犁、温宿、焉耆、疏勒、莎车 6 府，库车、和阗 2 直隶州，镇西、吐鲁番、哈密、库尔喀喇乌苏、塔尔哈巴台、精河、乌什、英吉沙尔 8 直隶厅，州 1，县 21。仍设伊犁将军，辖伊塔道。巡抚驻迪化，辖其余 3 道。

光绪十一年，分福建台湾府建行省，随后分设台湾、台北、台南 3 府，台东 1 直隶州，厅 3、县 11。台湾巡抚驻台北。二十年，全省割予日本。

光绪三十三年，奉天、吉林、黑龙江改行省，设巡抚，又设东三省总督统辖。故终清之世为 22 行省<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 本章部分内容参考谭其骧师前揭地图集图说。

# 第五章 上下相维、轻重相制 ——历代地方行政组织沿革

地方行政组织是地方行政制度的另一翼。与其他一切行政组织一样,地方行政组织具有基本的三要素,即物质要素、结构要素与管理要素。物质要素指人员、经费、处所等,结构要素指机构(部门)、职位、权力等,管理要素指职能目标、权责分配、管理措施、管理程序、管理规范等。与行政区划相一致的地方行政组织其实就是通常所说的地方政府。因此本章主要就是讨论历代地方政府的机构设置、官员配备、职权范围与运转机制,也就是上面所说的一般行政组织均需具备的基本要素。但论述的重点还不仅在于罗列职官的称谓,而在于分析旧制度演变与新制度形成的过程和背景,以便更好地理解变迁的内在原因。

---

## 第一节 秦汉时期地方行政组织

---

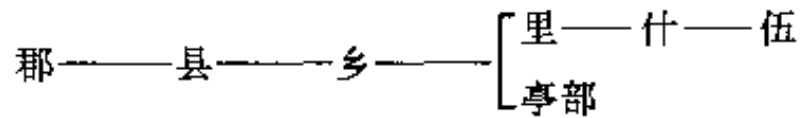
### 一、秦代郡县组织

秦之统县政区是郡。郡之首长为守，副贰之官有郡丞、郡尉。每郡又有专职监察官，为中央派驻官员，故《史记·秦始皇本纪》大书：二十六年“分天下为三十六郡，郡置守、尉、监”。但对于秦郡县两级政府的组织形式，《史记》并未详述，只能由《汉书》记载推而知之。

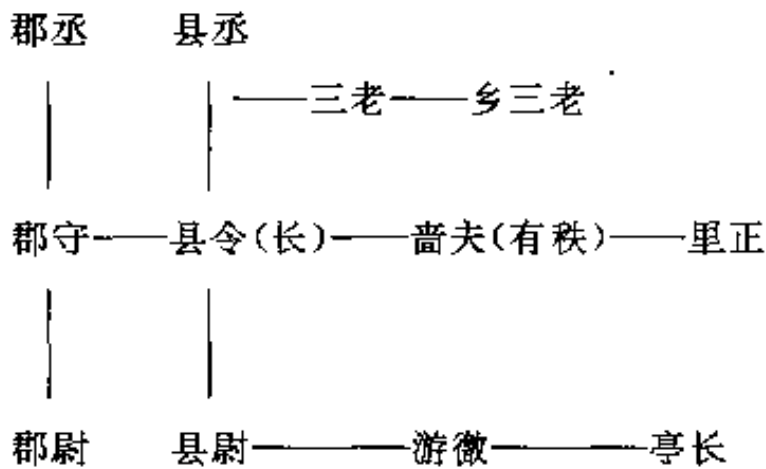
秦代县级政区有县与道两类，据《汉书·百官公卿表》，县有蛮夷曰道。道的长官和组织情形不详，应该与县相去不远，如《秦简·语书》一开头就是“南郡守腾谓县、道啬夫”，是证秦国县道都以啬夫为长官。秦一统天下后，县以人口多少分大小，万户以上为大县置令，以下则为小县置长。令长以下置丞，协助令长办事。又置县尉，统兵卒，维持治安。丞、尉是县中的长吏，另外还有斗食佐史之吏，称为少吏。少即小，斗食是指其俸禄不足百石。县的其他属吏还有主吏、狱掾、令史、仓史等。

县以下行政组织本书一般不涉及，但秦汉县以下组织对后代影响颇大，而且其组织形式又是从未考证清楚的难题，所以此处特予以理清。秦县以下是乡，乡以下是里与亭部并列。里是居民点，是户籍所系之最基层组织，所以汉简中所见人的身份以“名县爵里”四要素——即姓名、爵位、县名、里名来表示。里以下还有类似今日居民小组形式的什和伍，分别由十户和五户所组成。亭部则是乡的地域分划，是地籍所系之最基层结构，所以汉代买卖土地时都要在文书上写明该地段位于某个亭部之上。换句话说，乡及乡以上之县和郡是既有土地又领户籍的行政组织，而乡以下则

户籍与地籍分别由里与亭部分管,其结构如下所示:



乡官有三老、有秩、啬夫、游徼等。有秩与啬夫不并立,大乡达到五千户置有秩,五千户以下的只置啬夫。三老掌教化,具有自治性质。有秩、啬夫由县指派,职责是平断曲直,收赋税征徭役。游徼承望县尉,负责治安。亭部设有亭一所,有亭长、亭卒。里有里正,掌一里百家。郡县乡的主要官员组织如下所示:



历来对《汉书·百官公卿表》所载:“十里一亭,十亭一乡”,以及《汉旧仪》所说的“国家制度,大率十里一乡”的矛盾无法解释得通。因为秦汉的里平均约有百户,若将《百官公卿表》所载当成是行政组织结构,则会产生一亭有千户,一乡有万户的结论,显然与以万户分大小县的制度有矛盾。若以《汉旧仪》所载为真实情况,则要与“十里一亭”的说法相冲突。所以迄今为止,学术界尚无法对上述这两条记载作出完满的解释。实则《百官公卿表》十里一亭的里是道里之里,不是乡里之里,意即每十里路设一亭作招待所之用。十亭一乡的亭则是亭部之简称,是从地理区划的角度说明一个乡可以划为十个亭部,而十里一亭的亭和十亭一乡的亭部又恰好可以合二而一,即在一个亭部上建一个亭,这个亭即是道路上每隔十里路作为招待所的亭,同时这个亭的亭长和亭卒,又可负责本亭部及十里长的道路上的治安工作,

所以“十里一亭、十里一乡”与“十亭一乡”的记述独立来看都是正确的,并不矛盾。关键是不要将“十亭一乡”的亭当成是乡和里之间的一级地方行政组织。至于“十里一亭”的亭和“十亭一乡”的亭部如何合二而一,则解释起来稍为复杂(可参见拙文《由汉代部的概念释县乡亭里制度》的考证<sup>①</sup>)。

## 二、汉代郡县组织

汉代的郡县制度承秦之旧,而组织稍形复杂,名称有所变更。郡守之名,在景帝中元年间改称太守,秩二千石。秩即官员的级别,在汉代是以俸禄来表示的。俸禄又是以粮食——谷的形式来体现的,每石重约120斤。以容积而言,1石即1斛,1斛有10斗。太守秩二千石是统称,细分还有中二千石(中是满的意思)、真二千石、二千石、比二千石4等,其实际收入分别是每月180斛、150斛、120斛与100斛。但是实际上,俸禄又不是以粮食而是以钱的形式支付的,中二千石当4万钱,真二千石当2万钱,二千石当1.6万钱,比二千石当1.2万钱。

一般的郡太守秩二千石,政绩突出的增秩为中二千石,而在试用期内,则可能只有比二千石。如宣帝时黄霸由扬州刺史升颍川太守,秩比二千石(刚升职,在试用期内)。治绩昭著,征守京兆尹,秩二千石(此亦为试用,京兆尹正秩为中二千石)。因罪贬颍川太守,降秩为八百石,后又因颍川大治,增秩至中二千石(《汉书·黄霸传》)。与郡太守职位相当而地位稍高的,还有首都所在三辅地区的长官:京兆尹、左冯翊与右扶风以及西汉前期的诸侯王相。三辅其实也是三个郡,只是地位在所有郡之上,也不以郡为名,而是以长官的官名作为郡名。

<sup>①</sup> 载《历史研究》1995年第5期。

由于地位特殊,故三辅长官秩皆中二千石。诸侯王国的相由中央任命,在汉初,王国之下还有支郡,故诸侯王相的地位自然在郡太守之上,秩为真二千石。

太守的职务在于劝课农桑,平断狱讼,征租督赋,选贤举廉,典兵治安。岁末必须将治绩上报朝廷,以备考核。汉代吏治最重太守,汉宣帝曾说:“庶民所以安其田里,而亡叹息愁恨之心者,政平讼理也。与我共此者,其唯良二千石乎!”说明太守是替皇帝巡守一方的大吏,是小范围内的天子,所以上与皇帝剖符(虎符、竹使符,各执其半),有专断之威,有典兵之权;下得自置吏属,行刑赏之格。除了无权任免县令长以外,太守的权力是威镇一方的。太守的属吏分阁下与列曹两部分。阁下是太守的秘书处,列曹则是太守府的各个专职办事机构,如户曹、兵曹、贼曹、决曹等。郡太守属吏又有督邮一职,颇为重要,分部监察诸县,是以汉代常有三部督邮、五部督邮之称。

郡太守的副贰为都尉,即秦之郡尉,景帝中元六年更名,其职为辅助太守典兵,秩比二千石。内地的郡一般只设一都尉,边地因防务的需要,按地理方位分置各部都尉,有东、西、南、北、中诸部之别。部都尉有时相当于郡,或郡之前身与后身(详见后文军事型政区专章所述)。有些郡又设有关都尉,此职自秦以来即有;或设有农都尉、属国都尉,为武帝时置,分别直属中央大司农与典属国两部门。郡太守又另有郡丞辅佐,丞之秩为六百石。

汉景帝以后,诸侯王国地位下降,等同于郡。内史治民相当于郡太守,中尉掌武职,如同郡都尉。成帝绥和元年,又罢内史,令相治民如郡太守,位在太守之上,后又降为郡守之下。西汉一代,郡国总数变化甚大,最高时为武帝太初年间的109个郡国,至元帝初元年间以后调整为103个郡国,至平帝末年则增至106之数。郡国并行之制自西汉中期施行至南北朝方才结束。

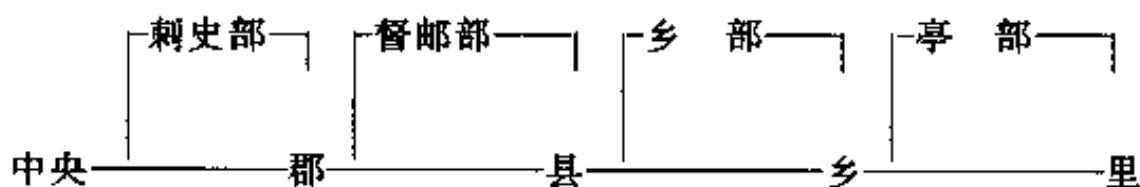
王莽篡汉,就西汉平帝末之106郡国,开置为125郡,依任职者



之爵位，改定太守官称，以公爵任太守者称牧，以侯爵者称卒正，以伯爵者称连率，无爵位者称尹。东汉恢复西汉之制而稍有变化。建武六年省诸郡都尉及关都尉，都尉之军务统归太守。另一方面，东汉的郡级政区又增加了属国都尉一种。属国都尉本为管理边地少数民族而设，初不治县，无明确辖境，汉安帝时令属国都尉分县治民，其辖区等同于小郡，都尉秩比二千石，治民比郡太守。又由于东汉迁都洛阳，原西汉三辅长官降秩为二千石，而洛阳所在的河南郡太守改称为尹，秩中二千石。

郡以下的县级政区则有县、邑、道、国四种类型。县、道承秦制。邑则是分封给女贵族的汤沐邑，国是侯国，分封给功臣侯、外戚恩泽侯、王子侯等。侯国之间土地户口悬殊很大，有封一县者，有仅封一乡，甚至百余户者，但地位都等同于县。侯国置相，另有县令长治民，武帝以后令相治民如县令长。西汉一代总共封侯 800 余人，至成帝元延、绥和间尚存侯国 200 多，约占全国总县数 1/7。王莽改县令长为县宰，东汉复旧。县令长之副贰有县尉与县丞。尉大县二人，小县一人，专管治安；丞管文书、仓库与监狱。尉丞皆须由中央任命，其他属吏如列曹掾、属之设置略如郡府列曹之制，皆由县令长自行辟除。县令长又有一重要属吏为五官掾，负责“监乡五部”。县以下组织则同于秦制，有乡亭里。

两汉除郡县乡里等地方行政组织外，还有另外一套有系统有层次的监察机构不为人所重视，这就是“部”的体系。汉代的部有组织有监察地域，俨如郡县乡里背后的另一系统。这一系统的结构有如下图所示：



## 第二节 魏晋南北朝时期地方行政组织

### 一、郡县组织

三国郡县之组织略同两汉,但魏晋以后官员级别实行九品中正制,以官品表示地位之高低,与秦汉用秩的标准不同。魏之郡太守列为第五品。又汉末以来,天下纷争,文职官员亦多有领兵者,故领兵之太守加号将军。郡丞为第八品。郡都尉亦五品,大郡设二人。除前代已有之都尉一职外,魏又另设淮海洋都尉于徐州,宜禾、伊吾都尉在敦煌,皆为八品。吴、蜀情况大同小异,如蜀在牂柯置有五部都尉、阴平有关都尉、巴东有江关都尉等,为前代所无。王国置相,五品,与郡太守等。亦设都尉,六品,低于郡都尉。三国时期多一公国之制。公国在东汉初曾短时存在,三国时则为正式制度,如王国然。郡与王国、公国以下置县,大县置令六品,丞一人八品,尉二人九品;次县亦置令七品,丞尉各一人九品;小县置长八品,丞尉各一人九品。县之属吏,县下之组织皆如前朝。与县平级者又有侯国,侯国之相职如县令,八品。

两晋之郡县制与三国无大差。唯王国省相及仆,以内史当郡太守之任,又有中尉领兵。县之下置乡,500户以上置1乡,3000户以上置2乡,5000户以上置3乡,万户以上置4乡。

南北朝分裂时代,战争频仍,故地方政府首长常加军号。郡太守处军事重地者加督,一般加小号将军。南朝少数民族地区的左郡太守则加护军。但是仍有部分郡太守不加军号,而且加军号者也不一定开府领兵。开府领兵的郡太守下设政府、军府两个系统,不领兵者仍只有通常的政府一系。郡政府的佐吏有郡丞、功曹、五官掾、主簿及处理

专门事务的列曹等。郡军府佐吏有长史、功曹、主簿及诸参军等。县令亦有加将军号者。县佐吏的设置与郡佐吏大体相对应。南朝在县以下有乡、里、村，乡有三老，里有里吏，村有村司，但因资料缺乏，详情不明。

北朝地方制度另有一些特殊之处。北魏道武帝天赐二年(405年)正式设置地方官员，“诸州置三刺史、郡置三太守、县置三令长”，三位长官中，两位是汉人，实行“对治”，即共同治理，其中一人是从尚书省或中书省派出的中央官员，两名汉人官员出处不一，也有互相监督的作用，第三位是鲜卑人，则是起监察作用的，对于两位汉员，他可以兼听则明，这是北魏的特制<sup>①</sup>。同时因“太守上有刺史，下有令长，虽置而未临民”(《魏书·官氏志》)，寝假成为赠官，这也是后来隋文帝改革州郡县制度时，为何省去郡一级的缘故，因为县临民，而州承上，皆不可省。北朝县以下制度也与南朝有别，由于地方豪强、坞堡主帅各据一隅，政府必须依靠他们征以赋役，遂形成宗主督护制。北魏太和中，文明太后采纳李冲建议，在基层组织推行邻里党三长制。以5家为邻，设邻长1；5邻为里，设里长1；5里为党，设党长1。北齐则以10家为邻比，50家为间，百家为族党，一党之内设族党1人，副党1人，闾正2人，邻长10人。北周则5家为一保，保有长；5保为间，4间为族，皆设正。

## 二、州之组织

### (一) 两汉时期

州在东汉末年以前并非一级政区，而是监察区，但为说明州之组织，须由其始置时说起。秦汉监察制度在施行之初并不完善，据《史

<sup>①</sup> 谷霁光：《北魏地方官制》，天津《益世报》1936年6月7日。

记》所载,秦代是每郡设一监御史,此职必然是中央官员,才能实行监督之责。但每郡设一固定监察官员,监察区与行政区合二而一,很容易使中央监察官变成地方官。汉初省去各郡之监御史,大约即出于此虑。然无监察官员,又于吏治不利,故惠帝三年又遣御史出监三辅,其后诸郡复置监御史。至文帝十三年,因御史不奉法,又遣丞相史刺察诸郡和御史。可见每郡置监御史的办法不妥,故武帝元封元年又停遣御史。当时,武帝开广三边,已置初郡 17,随后,元封三年又置朝鲜 4 郡,于是全汉共有郡国 108。这样多的统县政区由中央政府直接管理自然不便,于是就在两年后,置 13 刺史部,将各郡国分置于各部之下,由刺史以六条诏书为准<sup>①</sup>,监察部内比六百石以上(墨绶)的郡国官员。六条以外不问,黄绶(比二百石以上)以下不察。超过六条或干涉行政,都算非法。刺史常在八月巡行所部郡国,年终到京师奏事。所劾二千石不能胜任者,由三公案验属实然后黜退,刺史只有刺察权,而无罢免二千石之权。刺史秩仅六百石,与郡国守相相差甚远,而竟以守相为察举对象,是秩卑而权重。秩卑则无所顾忌,权重则能克尽厥职,故西汉吏治之优良与刺史制度不能无关。

汉武帝在设置 13 刺史部后,又于征和四年(前 89 年)置司隶校尉一职,秩二千石。原为捕巫蛊、督察奸猾而置,后罢其兵,令督察三辅、三河(河内、河东、河南)及弘农七郡,于是在地域上形成事实上的司隶校尉部,合 13 刺史部,即冀州、兖州、青州、徐州、荆州、扬州、豫州、益州、凉州、并州、幽州、朔方、交趾,共为 14 部。因 13 刺史部中有 11 部是以州为名,故习称 13 州。东汉初,朔方刺史部并入并州刺史部,合司隶校尉部,其为 13 部。后人习闻 13 州之名,又因为西汉司隶校尉始终未正式领有一部,遂以为两汉都是一样无别的 13 州部。

刺史部之设,使监察区和行政区分离,刺史又以卑临尊,故绩效

<sup>①</sup> 见第三章第一节注。

显著,这是秦汉监察制度发展成熟之标志。但与此同时,由于监察区的固定成型,却也潜伏着变成高层政区的危险。成帝绥和元年(前8年)以卑不临贵之由改刺史为州牧,升其秩为真二千石。三年后,哀帝建平二年(前5年)复为刺史,又过四年,元寿二年(前1年)又改为牧。这两次反复,正表示了由监察区变成行政区的倾向。元寿二年再改牧之事本纪不载,当是平帝登基,王莽秉政后之事。不久王莽篡汉,托古改制,定为12州,州一牧。莽败,至东汉光武帝建武十八年又改州牧为刺史,恢复刺史部的监察区性质。

成帝在改刺史为州牧的前一年,即元延四年(前9年)已先省去司隶校尉之职,到绥和二年哀帝又复置,但去校尉二字。光武中复名司隶校尉,秩比二千石,亦监察七郡,并正式领一部。

刺史由于是监察官,所以无有属吏,以郡吏卒史与从事为之差遣。元帝时乃设有吏员。又刺史本无治所,周流迁转,至东汉时始有固定治所。西汉之刺史年终到京师奏事,至东汉则唯遣吏汇报司徒府。而且,西汉刺史本无罢免权,只能刺举非法,至东汉则刺史有所劾奏,便可黜退。这实际上已是行政权的使用。这些变化是使监察官向行政官靠拢的征兆。

汉之用刺史是一大改革。春秋是用贵治贱,不以卑临尊。反对刺史者持此为据,以为刺史位下大夫而临二千石,轻重不相准,失位次之序,故绥和元年大司空何武与丞相翟方进请罢刺史更置州牧,以应古制。但赞成者则云,刺史“秩卑而赏厚,咸劝功乐进”,若改置州牧则“其中材敬自守而已。恐功效陵夷,奸轨不禁”。故建平二年御史大夫朱博又请罢州牧如故。这两派看法此起彼伏,刺史与州牧反复置罢。平心而论,刺史之设既体现监察制度的优点,又无专擅一方的可能,是当时最为合宜的制度,而更刺史为州牧则有可能造成割据局面,不利中央集权。后人对刺史州牧之改制多有评论,要以南朝梁代刘昭注《续汉书·百官志》的一大篇文字最为精彩,其中有一段话说:

“孝武之末，始置刺史，监纠非法，不过六条。传车流行，匪有定镇。秩裁数百，威望轻寡，得有察举之勤，未行陵犯之衅。成帝改牧，其萌始大。既非识治之主，故无取焉耳。世祖中兴，监乎政本，复约其职，还遵旧制。断亲奏事，省入借烦，渐得自重之路。因兹以降，弥于岁年。母后当朝，多以弱守……而八方不能内侵，诸侯莫敢入伐，岂非干强枝弱，控制素重之所致乎？至孝灵在位，横流既及，刘焉微伪，自为身谋……盛称以重牧伯，谓足镇压万里。……因大建尊州之规，竟无一日之治。故焉牧益土，造帝服于岷峨；袁绍取冀，下制书于燕朔；刘表制南，郊天祀地；魏祖据兖，遂构皇业。汉之殄灭，祸原乎此。”

其赞刺史而非州牧之情跃然纸上。千百年后之顾炎武，在《日知录》中也批评何武等人改刺史为牧的主张说：“盖方伯（指州牧）权重则易专。大夫（指刺史）位卑则不敢肆。此大小相维、内外相统之微意，何病其轻重不相准乎。”

不过究其实，刺史与州牧之差别并非在更名时发生突变。而是刺史制度本身已在发生由微而著的渐变。上面已经提到刺史本无属员，本无治所，本无黜陟权，本来只察青绶、黑绶而且若监察过诏条，或干预郡守行政事务，都是非法之事<sup>①</sup>。不但如此，西汉刺史上受治于御史中丞<sup>②</sup>，下又在临时监察官的察举范围内，并非毫无羁绊，可以恣意所为<sup>③</sup>。但东汉时刺史职权渐起变化：除了有固定治所，不必年终晋京述职，察举范围又下至黄绶外，还逐渐干涉州境以内的军民二

① 《汉书·鲍宣传》载，丞相司直郭钦奏（刺史）宣举错烦苛，代二千石署吏，听讼，所察过诏条。行部乘传去法驾，驾一马，以舍宿乡亭，为众所非。宣坐免。

② 《汉书·薛宣传》，宣为中丞，执法殿中，外总部刺史。

③ 《后汉书·周举传》：“时诏遣八使巡行风俗……其刺史二千石有贓罪明显者，驛马上之，便輒收举。”这不但说明刺史受制于临时的监察官，而且此处既已将刺史与郡守（即二千石）并列，又说明刺史已与地方行政官相去不远。

政。《后汉书·安帝纪》载：建光元年（121年），幽州刺史冯焕率二郡太守讨高句骊秽貊不克……永建元年（126年）告幽州刺史，其令缘边郡增置步兵，列屯塞下，调五营弩师，郡举五人，令教习战射。《桓帝纪》建和二年（148年）白马羌寇广汉属国，杀长吏，益州刺史率板楯蛮破之。《灵帝纪》光和二年（179年）巴郡板楯蛮叛，遣御史中丞萧瑗督益州刺史讨之。这些全是刺史行政之事例，已非专职监察。因此到黄巾起义后，刘焉建议改刺史为州牧就基本上是水到渠成的事，实际上只是给以法律承认而已。

《后汉书·刘焉传》载：“时灵帝政化衰缺，四方兵寇，焉以为刺史威轻，既不能禁，且用非其人，辄增暴乱，乃建议改置牧伯，镇安方夏，请先重臣，以居其任……故焉议得用。出（太常）焉为监军使者，领益州牧，太仆黄琬为豫州牧，宗正刘虞为幽州牧，皆以本秩（中二千石）居职。州任之重，自此而始。”自此而始的不仅是“州任之重”而已，而是州郡县三级地方组织的时代，时在灵帝中平五年，公元188年。

## （二）魏晋南北朝

三国时期，州或置牧或置刺史。魏在腹地诸州，如兖、豫、青、并州置刺史，掌州事。在其他州或置牧或置刺史，因地制宜。州刺史官五品，若无将军号，不持节者，称单车刺史。加督则进一品，加都督进二品。缘边诸州，在刺史外，又置领兵都督。刺史官属有治中从事、别驾从事、功曹从事、郡国从事等，又有大中正一人，掌品评人物。魏地共有12州，即司、豫、冀、兖、徐、青、雍、凉、并、幽10州，加上荆、扬2州之北隅。蜀仅有益州一州，以诸葛亮为州牧。亮死，置刺史，这是因人而异。吴有荆、扬、交、广4州，或置牧，或置刺史。两汉时期，州之首长为牧则为行政区，为刺史则为监察区，入三国后，则无论为牧为刺史，州都是高层政区。

东汉末年，因刺史改为州牧，专权过甚，招致军阀割据局面的出现。此事自然要引起后代的警惕，故三国时之州已不尽以州牧为长

官,至晋武帝时,更尽还州之长官为刺史,不置州牧。太康初年,武帝专为此举而下诏曰:“上古及中代,或置州牧,或置刺史,置监御史,皆总纲纪,而不赋政。治民之事,任之诸侯、郡守。昔汉末四海分崩,因以吴蜀自擅,自是刺史内亲民事,外领兵马,此一时之宜尔。今赖宗庙之灵,士大夫之力,江表平定,天下合之为—,当韬戢干戈,与天下休息。诸州无事者罢其兵,刺史分职,皆如汉氏故事,出颁诏条,入奏事京城。二千石专治民之重,监司清峻于上,此经久之体也,其便省州牧”(《续汉书·百官志》刘昭注引)。司马炎的本意是想回到两汉以刺史作为监察官,以州作为监察区的黄金时代去,但其时形势已经不同于汉,地方多事,边境不宁,以一郡之能力不足以攘外,亦难为于安内,故州牧作为行政长官的局面已无法改变,即使更其名复为刺史,亦无济于事。

西晋之州复专以刺史为长官,其下属则有别驾从事、治中从事、诸曹从事等员。其次又有主簿、门亭长、录事、记室书佐、诸曹佐、守从事、武猛从事等职。

南北朝地方制度受军事化影响,文职官员普遍都加有武职称号。尤其州级政府,一般都军政合一。不加将军、都督的单车刺史很少,因此州级政权同时配备政府与军府两个系统的僚佐,而军府地位重于政府。

州政府的佐吏有:(1)上佐:别驾从事史、治中从事史各一人。别驾主行政及选举事,治中主诸曹文书等。别驾有时被委以州任,如宋南徐州别驾张岱就曾“总刺史之任”。但因军府重于政府,故这种情况不常见。(2)门下:主簿、西曹书佐,常有数人。主簿主文书出纳、传令检校,是亲近之职。西曹主行政及选举事,与别驾—内—外,职事相违。(3)诸曹:南朝有祭酒从事史、议曹从事史、文学从事史、部传从事史等,人数不定。祭酒分掌兵、贼、仓、户、水、铠诸曹。部传从事主郡县监察事。北朝或不置祭酒从事史,而直接分置诸曹从事史。



军府的佐吏有：(1) 上佐：长史、司马各一人，分掌行政与军事。南朝常以幼年皇子出镇诸州，于是长史就代行府州事，亦即代理刺史之职。司马有时也可代行府州事。长史或司马还常兼任州所治郡的太守。北朝刺史暂缺时，长史也同样可代行府州事。在长史、司马之下还有谘议参军，略当近世之参谋、顾问，位尊而无具体职务，有时带大郡太守，甚至越长史、司马行府州事。(2) 门下：功曹史、主簿、典签等，南朝又有东西阁祭酒，东西曹掾。功曹官品高于主簿，但职任冗散，地位反不如主簿。典签本为府主左右小吏，皇帝以之监督府主，进而执府州大权。宋、齐典签权势极盛，竟被称为主帅、签帅。北朝则稍逊。(3) 诸曹参军：主要有录事参军，掌总录诸曹，管其文案；记室参军，掌文墨章表启奏；功曹参军，掌纠驳献替。又有各专职诸曹参军。

州级首长本是以文职兼军职，所开政府与军府两系佐吏，照理应该政府重于军府，无如分裂时代，军事代替政治，于是军府佐吏凌驾政府佐吏之上，使后者至于无所事事的程度。从西汉的刺史无属员无组织，至南北朝的刺史兼置军、政二府，有两套庞大的行政机构，明显地反映了刺史制度从监察型到行政型的根本性变化。

---

### 第三节 隋唐时期地方行政组织

---

#### 一、隋与唐前期之州(郡)县组织

北朝州郡县建置严重膨胀，至北周统一北方后三年(大象二年，580年)，有州211，郡508，县1124。州郡县三级总共近2000个行政机构，地方行政组织过多，则官员冗杂，行政费用大，管辖地域小。而且对中央政府而言，州的数目太多就使得管理幅度过大，不得不在州以上再加一级都督区，或行台区，或总管区，增加了层级。而对下而

言,州因地域太小,已直接与老百姓接触,变为亲民之官,于是遂有以州刺史兼郡守甚至兼县令,于是郡守成寄生之官,已经可以废除而无妨。

不久,隋代周立,继承了北周数量庞大的地方行政组织这份遗产,据《隋书·百官志》,隋初州郡县俱分九等,州置刺史、长史、司马、录事参军事,功曹,户、兵等曹参军事等员,上上州合 323 人,依次递减,至下下州犹有 167 人;首都所在之雍州地位特别,置牧,属官有别驾、赞务、州都、都正、主簿、录事等员,合共 524 人之多。郡置太守、丞、尉,正、光初功曹、光初主簿等员,上上郡合 146 人,减至下下郡为 77 人;京兆郡特殊,置尹,官吏合共 244 人。县置令,丞、尉、正、光初功曹、光初主簿等员,上上县官吏合 99 人,减至下下县为 49 人。大兴、长安两县特别,各有官吏 147 人。州郡县三级政府数目若以大象二年计,且皆以下下等为准,则隋初之各州当共有官吏 35237 人,郡当有 39116 人,县当有 55076 人,三级政府共有官吏 129429 人。这还是一个最低的估计数,若三级政府皆以中中等计,则应有 24 万名官员之多。隋初州郡县冗员如此之多,在行政管理上实在是一个很大的负担。不但行政费用钜大,而且到何处去寻求这么多称职的人来任职?所以文帝开皇三年(583 年)初,河南道行台、兵部尚书杨尚希上奏说:“当今郡县,倍多于古,或地无百里,数县并置;或户不满千,二郡分领。具僚以众,资费日多,吏卒又倍,租调岁减,清干良才,百分无一,动须数万,如何可觅?所谓民少官多,十羊九牧。”建议并省部分州郡县,使“国家则不亏粟帛,选举则易得贤才”(《隋书·杨尚希传》)。同年十一月,文帝“遂废郡五百余个,而以州治人,名则因循,训事同于郡守,无复刺举之任”(《通典·州郡典》)。这是说,将州刺史的责任从监察改为行政,即“以州统县,使刺史之名存而职废”。其实刺史在魏晋南北朝时已是行政长官,但因其下统有郡县二级,不直接亲民,故从一般心理上仍觉得其为监察之官。后来隋炀帝又改州为郡,就是

为了使其名实相副。

隋文帝的改革只是罢天下诸郡,以州统县,于州县两级行政组织并无大改变,亦无并省,故州县的数目仍不在少,以是在州之上曾先后有行台尚书省或总管府节制或统领诸州。不过仅省去郡一级机构,至少也已省去冗官 1/4 以上。平陈统一全国以后,同样将南方郡级政区也省去。直到炀帝大业三年(607年),才并省大量州县,并易州为郡,同时又对地方官员的设置进行一些改革,即每郡置太守,罢长史、司马,于太守下置赞务。不久又在太守之下、赞务之上加置通守一人,通守牵制太守,有似后世宋之通判。赞务后改郡丞,郡丞属勾检系统职官,掌一郡财政审计大权,分割太守权力。诸郡于年终由太守或上佐进京述职,称为朝集使。又南北朝时兵民不分,刺史治民且兼领兵事,从隋代开始,地方实行军民分离之制,“别置都尉以领兵,兵不属郡”(《通典·职官典》)。同时只分郡太守为三等,即“上郡从三品,中郡正四品,下郡从四品”,比原州刺史降一级(《文献通考·国用考》)。

大业五年时有郡 190,虽比文帝时的州数大大减少,但由中央政府直接管理仍然不便,于是又派司隶台官员或别使任诸郡之监察工作。但隋代的监察工作详情因文献不足至今仍不大清楚。

唐初又改郡为州,以州为统县政区,但在玄宗天宝元年至乾元元年的 16 年间,州曾一度改郡。州之佐吏有别驾、长史、司马以及录事参军和司功、司仓、司户、司兵、司法、司士等六曹参军事(中、下州六曹不全置)。别驾、长史、司马,称为上佐,在刺史缺员或刺史为亲王兼领时,上佐可代理州事。但在一般情况下,上佐并无具体职责,与专职的参军不同,而又因其品高俸厚,故多用以安置宗室或闲散官员。诸曹参军则分掌州府军政财法等具体事务,称为判司。录事参军则统辖诸曹判司,处于总领督察地位,实权仅在刺史之下。

与州同级的统县政区有府。唐的首都与陪都所在州——雍州、洛州与并州,在玄宗开元元年分别改为京兆府、河南府与太原府,长官

称牧,由亲王挂名遥领,实际上主持府政的是尹,即上都京兆尹、东都河南尹、北都太原尹。唐后期,皇帝驻蹕过,或预备作陪都之州,也一律改府,故增设了凤翔、成都、河中、江陵、兴元、兴德等府。但这些府只置尹,并无挂名的牧。府尹之下,有少尹,其他官员设置与州略同,只是规格稍高而已。

与州、府相当的地方政府组织还有都督府和都护府。都督本是魏晋时刺史之加官,后来都督区演变成为准一级政区,都督遂成为刺史以上的一级准地方官。北朝都督府于北周时改为总管府,隋统一天下后将总管府推行于全国,废去南朝原有的都督府制,隋炀帝为加强中央集权,又废除总管府制。唐兴,复总管府制,武德七年,又改都督府,在“缘边镇守及襟带之地”,设置都督一职“以统军戎”。贞观十三年(639年)凡置都督府41,分统天下诸州,唯近畿九州不属都督府。虽然都督府名义上分统诸州,但实际上都督并不能干涉除驻在州以外他州之行政事务。景云二年(711年)曾使都督兼纠察州县之任,全国仅分24都督辖区,但这样一来,地方分权显然太重,因而反对者甚众,实行逾月即罢。唐初规定管十州以上为大都督府,不满十州者称都督府。此时之都督尚有军事上的意义,但与前朝相比,已经稍弱,自然不成为州以上的一级政府。但都督一职,位仍在刺史之上,而在首都及陪都三牧之下。唐代承平日久,都督的军事作用日渐降低,变成与刺史同一性质的亲民的地方官。故在《唐六典》中,将都督与州牧、刺史放在一起,述其职责云:“京兆、河南、太原牧及都督、刺史掌清肃邦畿,考核官吏,宣布德化,抚和齐人,劝课农桑,敦谕五教。每岁一巡属县,观风俗,问百姓,录囚徒,恤鳏寡,阅丁口,务知百姓之疾苦。”可见都督与刺史并无二致。景云开元之际,边疆地带又新设军事防御性质的节度使,都督之武职成分更加减少。正因为如此,故玄宗开元时更定都督分等标准,以户2万户以上为中都督府,不满2万户为下都督府(《唐会要·都督府》),与按户口分州为上中下等没有区别。

都督府的职官设置大致与州、府相同。其中除大都督府一般以亲王遥领，长史实主其事外，一般都督皆兼管所治州刺史。安史之乱以后，除节度使外又有团练、防御等使出现，都督府遂悄然消失，虽然在名义上始终未曾明令废除。都督之职称则仍然保留，有时用作追赠大臣的官称。同时安史之乱以后，道与方镇结合成为州以上一级政区，而诸大都督府之长史往往担任当道节度观察使本官，故长史一名也保留了下来。

都护府自西汉以来已有，是为了以军事形式监护少数民族而设置。其主要职责是“掌抚慰诸蕃，辑宁外寇，觐候奸譟，征讨携贰”。但到唐代，也部分地演变为与州相当的地方一级政府。如单于大都护府、安北大都护府皆下辖县，与州无异。而北庭大都护府与安南中都护府本分别由庭州与交州所改，自然也辖县与州同列，只有安西大都护府与安东上都护府是纯粹的军事监护组织。都护府是直接辖县等同于州，而都督府是兼驻在州之刺史，以州领县，二者有别。都护府名义上分大都护府与上都护府两等，但实际上又有安南中都护府。大都护一般由亲王遥领，其属下又有副大都护1人，副都护2人，长史1人等；上都护府则置都护一人，余同前。中都护府情况不明。

都护和边州之都督又有监护领辖羁縻府州之职责（详见第十二章所叙，此处不赘）。

州、府及都护府以下置县。唐代已不分大小县，县的长官一律称令。佐吏有丞、尉、主簿等。丞为令之副贰，尉分判众务、催征租赋，主簿掌文书簿计。另外名义上还应设有司功佐、司仓佐、司户佐、司兵佐、司法佐、司士佐之类佐吏，以与州府诸曹相对应，但实际上往往不设。

唐代州的数目很多，据《旧唐书·地理志》，在贞观十三年时有州358，这样多的统县政区由中央直接管理，显然颇有难度。但唐太宗宁愿宵衣旰食，也不肯在州以上设置高层政区，不但不设高层政区，连

监察区也不设,只是定期或不定期地派遣巡察、按察、安抚等使,分道监察地方官的得失。分道巡察的做法从唐建国伊始便已实行。唐高祖武德元年(618年)十月,遣淮安王李神通为山东道安抚大使(《通鉴》武德元年十月庚辰条),是为唐代以中央官员巡行地方之滥觞。贞观八年(634年),太宗发十六道黜陟大使分巡天下;二十年正月,又遣孙伏伽等22人,以六条巡察四方(《唐会要》卷七七、七八)。这些都是不定期的监察行动。嗣后遣使巡察天下之举渐趋频繁,而且有定期派遣的趋向,如武周天授二年(691年)发十道存抚使分巡天下。中宗神龙二年(706年),发十道巡察使,两年一替,以廉按州部;景龙三年(709年)置十道巡察使分察天下;睿宗景云元年(710年)、二年,玄宗先天、开元年间,亦多次遣使巡察天下<sup>①</sup>,但直到玄宗开元中期,一切监察使职均系临时差遣。这种临时办法随着监察使节派遣次数的增加,显得越来越不适应。监察官员无固定治所,必须在京师与监察地之间频繁往还;又非固定官职,难于做到克尽厥职,同时监察地域范围也不固定,使监察对象经常发生变化,这几个因素都显然要影响监察效果。

于是唐玄宗着手实行改革,开元二十年(732年)始置十道采访处置使,检察非法,有如西汉13部刺史之职,成为定制。第二年又分十道为十五道。至开元二十二年二月十九日,诏发十道采访处置使(实则十五道,但沿用十道惯称),正式开始监察工作;三月二十三日,诏准诸道采访处置使置印。这样一来,终于使监察使成为固定官职,监察区正式形成。有一利即有一弊,监察区的形成与监察官员的固定

<sup>①</sup> 《册府元龟·帝王部·命使二》:景云元年八月制,出十道使持节巡抚天下;二年二、七、十一月亦遣十道使按察天下。玄宗先天二年七月,开元五年二月,六年八月,八年五月,十一年五月,十四年七、九月,十五年三、七、八月,十六年九月,二十一年二月也都有同样举措。

化对于监察工作自然有利,但却又隐藏着监察区变成高层政区与监察官员变成封疆大吏的危险。

## 二、唐后期五代之道州县组织

唐后期的州县制与唐前期没有什么大差别,发生大变化的是在州以上增加了道——方镇一级新型的行政组织。这一级组织的产生,是由节度使的出现而引起的。

节度使由大总管或大都督充任。唐初戍守边疆的军队,其建制大者为军,小者为守捉、城、镇,在其上总之者则称道。军、守捉、城、镇皆有使,而道有大将一人,称为大总管,后改大都督。至太宗朝,行军征讨者称大总管,在本道者称大都督。中央政府根据需要,对大总管或大都督加“使持节”衔,则为节度使。即《唐会要》卷七八所言:“永徽已后除都督带使持节,即是节度使,不带节者不是节度使。”所以节度使之差遣始于永徽间。此时之节度使为临时差遣,事毕即罢。至景云二年(711年),贺拔延嗣除凉州都督,充河西节度使后,节度使变成固定职务,有固定辖区与治所。其所领之兵与所管之辖区就称为方镇,如河西节度使就称凉州镇。《唐会要》以景云二年始有节度使之号,微误,应云从此年开始而成固定职务。而据《新唐书·方镇表》,河西节度使置于景云元年,与《唐会要》稍不同。又《资治通鉴》卷二一〇以为节度之名是景云元年自幽州镇薛纳始,其实也应看成是自薛纳起而节度使固定化。《资治通鉴》系薛纳为幽州镇在景云元年十月,而系贺拔延嗣为凉州镇在同年十二月,是薛略早于贺拔<sup>①</sup>。

节度使之设置在开元间逐渐增加,至二十一年,东北西南四方边疆共设十节度,即《唐语林》所说:“明皇天宝元年,置十节度经略使以

<sup>①</sup> 参见沙宪如:《唐代节度使的再探讨》,《史学集刊》1994年第2期。

备边，曰安西、曰北庭、曰河西，以备西边；曰朔方、曰河东、曰范阳，以备北边；曰平卢，以备东边；曰陇右、曰剑南，以备西边；曰岭南五府经略，以备南边。”十节度之设使军权由内重外轻一变而为内轻外重。唐初实行府兵制，共设军府 657 个，而关内一道即有军府 288，约占总数之 44%。更进一步，在关内道中的京兆府就有军府 131 个，占总数之 20%。此外，接近关中之河东道有军府 164，河南道有 74，三道共占军府总数 80%。睿宗景云间因边境多事，不得不将节度使职固定化，以加强边防力量。唐玄宗则因开元盛世而踌躇满志，在巩固边防之外，遂有“吞并四夷”之思，于是广设节度，布兵边疆，准备开土拓境。各节度所领之兵少者二三万人，多者八九万人，总计近 50 万人。军事上的外重内轻之势因而形成。

但节度使初置时只管军事指挥，不管钱粮，更与民政无涉，出现割据的危险性尚不大。如据《资治通鉴》所载：“景云元年十二月，置河西节度、支度、营田等使，领凉、甘、肃、伊、瓜、沙、西七州，治凉州。”其中支度、营田即分管军资粮仗与军队屯田之事，与节度使同时并立。而节度使防区内各州之民政事务仍由刺史掌管，并接受中央派出的采访使之监察，与节度使无关。这样一来，使得军队内部权力互相制衡，又使军队与地方分别治理，节度使军权虽大亦不能专擅一方。但开元后期，权力制衡之机制逐渐受到破坏。节度使开始兼任支度、营田使，进而兼任采访使，遂集军、民、财政于一身。如张如珪就于开元二十一年（733 年）转幽州长史，兼御史中丞、营州都督、河北副大使，不久又加河北道采访处置使。正好是从这一年起，全国被分为十五道，采访使由流动监察变成以道为固定监察区的监察官，对所监察之州县于是拥有更大的制约力，若再加处置使，则更具有便宜从事之专权。节度使既兼上述诸使，则专擅一方的危险已经出现。但唐玄宗对此不但不加警惕，反而变本加厉，不但让节度使兼职于财政、屯田、监察方面的使职，而且让一人兼数方镇之节度使，等于授人以叛乱之



资。开元二十八年，以安禄山持节充平卢节度使、支度、营田、陆运、押两番、勃海、黑水等四府经略、处置、平卢军摄御史大夫、管内采访处置等使。四年后，于天宝三年（744年）又授为范阳长史，充范阳节度使、河北采访使。九年，又命兼河北道采访处置使，不久又令兼河东节度使。又王忠嗣于天宝五年兼陇右、河西、朔方、河东四道节度使，以“一身佩四将印，控制万里，劲兵重镇，皆归掌握，自国初以来，未之有也”。权力腐蚀人，这些节度使“据险要，专方面，既有其土地，又有其人民，又有其甲兵，又有其财赋”，在条件成熟，即朝廷政治腐败之时，何得不反？

更何況，这些节度使都是久任之官，与唐初“边帅皆用忠厚名臣，不久任，不遥领，不兼统”的做法背道而驰，在地方上在军队中都已养成深厚势力。加之方镇之兵又是职业军人，与唐初兵民合一，寓兵于农的府兵制不同。彼时兵无常帅，帅无常师，战时聚则为兵，平时散则为农。而此时改而为募兵制，不但一人以从军为职业，甚至世代以军旅为家，与将帅形成父子关系，更增加叛乱的可能性。安史之乱除了安禄山、史思明的个人因素外，正是由上述条件所促成。叛乱发生以后，内地为防务需要，也照边疆制度行事，都督之权重持节者皆称节度使，主军事而不持节者称防御使、经略使或团练使。亦即如《旧唐书·地理志》所言：其时“刺史皆治军戎，遂有防御团练制置之名，要冲大都皆有节度之类”。

与此同时，原十五道采访使已无存在基础，于是乾元元年（758年）遂正式罢去采访使职，而改置各镇观察处置使。此后或以节度兼观察，或以观察兼防御、经略，于是安史乱前作为监察区的采访使道，与都督府分统诸州的区域遂合而为一，名为一道而非单纯监察区域，名为一镇而已经不是军政区域，这种合方镇与道为一体的地理区域实际上已成为州以上的一级行政区划，形成“制敕不下支郡，刺史不专奏事”的局面（《新五代史·孔谦传》）。据该《旧唐书·地理志》所

录,肃宗至德、乾元之时,全唐已设有 32 节度、7 观察、2 经略、3 防御,共 44 镇,亦可称 44 道。其中大者领十余州,小者二三州,成为州以上一级准政区。那些上马管军、下马管民的防御、团练、节度使,都集军民财政于一身,成为新型的一批高层地方官员。

以节度使为长官的道-方镇,其组织是由节度使、副大使知节度事,又有行军司马、副使、判官、支使、掌书记、推官、巡官、衙推各 1 人合共 10 人。若兼观察使,则又有判官、支使、推官、巡官、衙推各 1 人。节度使掌总军旅,颛诛杀。以观察使为长官的道-方镇,有观察使、副使、支使、掌书记、推官、巡官、衙推、隋军、要籍、进奏官各 1 人(《新唐书·百官志》)。在理论上,观察处置使掌所部善恶,举大纲。凡奏请,皆属于州。但实际上,观察使总揽该道军、民、财、刑大权,并非仅举大纲而已,且隔断州与中央联系,不使其有直接的奏请权。诸道观察使等一般以所治州刺史或府尹、长史为本官,除了上述文职幕僚外,州府的一套佐僚自然还在。另外还有一批武职幕僚,如都知兵马使、都押衙、都虞侯、都教练使、都指挥使等。在文职幕僚中,行军司马掌军籍符伍、号令印信,德宗朝常为“储帅”,进而可递补藩帅——节度使、观察使。判官“掌判仓、兵、骑、胄事”,掌书记“掌表奏书檄”(《通典·职官典》)。幕职还经常被派往巡察管内州县,有的本身即兼任州县之职,有的甚至代行刺史职权,故唐后期,幕职是控制州县的实权人物。一般文人士子也都以“朝廷为闲地,谓幕府为要津”<sup>①</sup>。

中唐以后,由于节度使、观察使拥有很大权力,时人比为古之诸侯,故被称为藩帅,其辖区也被称为藩镇,其属下诸州则俗称支州、支郡。这些支州刺史往往亦带团练使或防御使之职。由于方镇一般都在支州驻军,别以镇将领兵事,故支州刺史实际上没有兵权。唐宪宗时曾下诏令支州兵马并属刺史,但无多大效果。由于兵权在握,方镇

<sup>①</sup> 《封氏闻见记·风宪》。

对其属州有实际上的统治权。

当然，中央政府是不愿看到三级行政体制的出现，不愿意方镇来侵蚀中央的权力的，所以在唐后期经常看到中央与方镇争夺州县的管辖权的诏敕。正由于中央始终不承认道——方镇为一级政区，因此这级名义上不存而实际上起作用的政区就始终没有正式的名称。唐亡后，五代的统治者有鉴于唐王朝覆亡的教训，逐步加强了对支州的直接统治，为北宋时期削藩之权，将支州收归中央奠定了基础。

唐代在中国历史上是一个职官制度变革的时代。《新唐书·百官志》云：“其为法则精而密，其施于事则简而易行，所以然者，由职有常守，而位有常员也。方唐之盛时，其制如此。”职有常守与位有常员就是唐初的行政制度特点。但唐中期以后这一特点开始发生质的变化。其变革核心即是以使职代替正式官职，形成“为使则重，为官则轻”的局面。本来历代都有派遣某官前往办理某事的临时差遣，事毕辄罢，称为使职差遣。但唐代大大发展了这一任职形式，出现两个重要变化：一是使职差遣的面很广，上到行宰相职务的同平章事，下至弘文、集贤、史馆诸职，从文人提任的翰林学士，到宦官弄权的枢密使，从中央的盐铁、转运、延资库诸使到地方的节度、采访、观察、防御、团练诸使，都是“差遣无品秩”的使职。二是名为差遣，但并非事毕辄罢，而是成为实际上的固定官职。在开元以前，尚且是“有事于外，则命使臣，否则止”。尔后“始有坐而为使，其名号益广”的普遍现象。因此用《通典·职官典序》的话来说，唐后期行政制度的一个重要特点就是：“设官以经之，置使以纬之。”到宋代则地方官员纯以使职为之，而唐后期正处于过渡时期，乃以职事官加使衔。有唐一代，置使名目繁多，至有二百余种，都是为了集权中央的需要。

就地方官而言，刺史、县令是正式官员，而节度、观察等使是使职，虽开元年间以后使职之设渐趋普遍，但尚未波及于地方职官。安史之乱以后，情况大变，州县虽不以使职代替刺史、县令之职，但是如

前所述,刺史也往往带上防御使、团练使的使衔,而且由于“郡守之职,总于诸侯帅;郡佐之职,移于部从事”(《白居易集·江州司马厅记》),地方政府的大权实际已旁落在方镇的首长节度、观察等使手中。这是唐后期地方制度的特点。至宋代,则地方官员只保留在名义上,实际上由中央官员代行其职了。

### 三、与隋唐五代地方官有关的品阶勋爵制

秦汉的地方官只有简单的秩俸多少的区别,魏晋南北朝则进而有品级高低之分,至隋唐而品下分阶、品外有勋有爵,将官员的等级高下更加明细化。

隋唐官员有职事官与散官之分。职事官有职务与权责,而散官并无具体职掌,只是表示身份地位的称号。州县职官属于职事官。职事官都有品。隋文帝时厘定官品为九品三十阶,即自一品至九品各分正从两档,而自正四品至从九品每档又各分上、中、下三阶。炀帝时曾去上、下阶,仅留正从。唐初复为九品三十阶。这三十阶在实践上可看成三个等级,即三品以上、五品以上及六品以下。对地方官而言,三品以上的有府尹、上州刺史等,这一等级的官员一般由皇帝亲自任命;四品、五品官一般由宰相提名经皇帝批准。六品以下是低级官员,只需通过吏兵二部铨选注拟并经过例行的申报手续即可任命。

散官也叫阶官,自隋代起,“以职为实,以散为号”始有明确区别。唐代才建立一整套文武散官制度。按规定,凡九品以上职事官,皆带散官称号,称为“本品”。本品高而职事官低者谓之守某官,本品低而职事官高者谓之行某官。唐代官员的服色依散官而不依职事官。三品以上服紫,四品、五品服绯,六品、七品服绿,八品、九品服青。都督、刺史散官不及五品的可以借绯,但离任则停(《唐会要·内外官章

服》)。

勋官本来是赐给立功将士的荣誉称号,后来也渐及于朝官。隋文帝时定勋级为上柱国至都督凡十一等。炀帝及唐初多有改易,至于与散官名称错乱,唐高宗加以厘定,定为十二转。凡以战功授勋者,要根据量化的军功来决定勋转的授予,如以少击多,杀获敌人4/10者,授勋五转;两军相当,杀获敌人2/10者,授勋三转等。朝官文臣及其他无战功者也可授勋,以劳绩代战功。

封爵是享有特权的一种标志。隋唐五代的封爵分亲王、郡王、国公、郡公、县公、县侯、县伯、县子、县男共九等。亲王只授予皇子,郡王以下,文武大臣亦可获得。得封爵之途或靠血统,或靠立功。一旦受封,则注明食邑多少户,但那个数字也是虚的,还要加上“食实封”若干户,才是真正享受到的封户租税。

中唐以后,由于使职差遣制度的发展,还出现检校官、宪官等名号。本来,在隋代和唐前期检校官是暂行代理的意思,如贞观六年以魏征为检校侍中,即代理侍中,第二年才正式任命为侍中。中唐以后,检校官变成虚衔。各种使职,尤其是诸道使府立功将校,大多带中央台省官衔,如上至三公、仆射、尚书,下至郎中、员外郎、校书郎,这些都称作检校官。这些官名全是虚衔,表明地位之尊崇和升迁的经历。例如诗人杜甫,世称杜工部,其实并未在工部担任过任何职务,只是在西川节度使严武的幕府里当幕僚时挂过检校工部员外郎的虚衔。还有带御史台官衔的,如大夫、中丞、御史的,则称为宪官。甚至还有节度使带同平章事的,则称为使相,但自然是一天宰相也不当的。以实例而言,可举大中二年二月的一份制书作说明。该制书载有一长串的官称,即“剑南西川节度使、光禄大夫、检校吏部尚书、同平章事、成都尹、上柱国、陇西郡开国公、食邑二千户李回责授湖南观察使”。这里,剑南节度使是使职,光禄大夫是散官,检校吏部尚书、同平章事是检校官及使相,成都尹才是职

事官，上柱国是勋官，陇西郡开国公是封爵，食邑二千户是虚封的户数。

---

## 第四节 辽宋金时期地方行政组织

---

### 一、辽代地方官制

辽代地方官制比较模糊，例如道为一级行政区划，但却并未设置明确的一级地方政府，亦无明确的道一级的地方行政长官。同时府州一级政府组织也混淆不清。这一方面是辽代行政制度本身的混合性质所引起，另一方面则是文献记载的不足而造成。

大致说来，辽的地方官制与中央官制一样，也有南面与北面之分，亦即辽制与汉制的不同。辽的郡县制即采用汉制，其官员即由南面京官、南面大蕃府官与南面方州官所组成。

辽以首都与四个陪都即所谓五京为中心，分全境为五京道，同时又置有五京府，即上京临潢府、东京辽阳府、中京大定府、南京析津府和西京大同府。这五京的官员就称为南面京官。

五京官司组织复杂，随宜设官，为制不一，不能尽述。与地方制度关系较密切者为五京都总管府，其中设某京都总管，知某府事；又设同知某府事为其副贰。都总管府外又有都虞候司、警巡院、处置使司，各置都虞候、警巡使、处置使等职。另外还有上京盐铁司、东京户部使司、中京度支使司、南京三司使司、南京转运使司、西京计司等非五京通置的职司。

五京府之外，中京道又有兴中府，东京道又有黄龙府。此即所谓蕃府。其主要官员为知府事、同知府事、判官。黄龙府是原渤海国扶余府改造而来，情况又有些特殊，另置有侍卫亲军马步军都指挥使。

这些官员就称为南面大蕃府官。

州一级政区的职官即所谓南面方州官。辽袭唐制,但往往加以改造。唐后期道与方镇结合,其长官或以节度兼观察,或以观察兼团练、防御。辽则以节度使、观察使、团练使、防御使和刺史都作为州的长官,而以长官之不同分别州之高下,节度州地位最高,依次而下,刺史州最低。各州地位的不同都在《辽史·地理志》中予以标明,也在《百官志》中作相应的记载。另外还有些州不标节度、观察、团练、防御、刺史等号,《百官志》中也不加说明,其地位当更低于刺史州。虽然辽代的州有这些区别,但实际上以观察、团练、防御为号的州数量很少,大部分州不是节度州就是刺史州。除了州的地位因长官而别之外,节度州还可统辖观察以下各类州,形成以州统州的新制度。这种形态为前朝后代所无。

节度州设节度使司,置节度使、节度副使、同知节度使事等官,又有行军司马、军事判官、掌书记、衙官等僚佐。

观察州设观察使司,有观察使、副使、判官。团练州、防御州与之类同。

刺史州不设司,唯任刺史、同知州事、录事参军等职。

府州以下统县,县设令、丞、主簿、县尉等职。

又与州同级之军,与县同级之城设官之制已不能详。

又有所谓南面分司官、南面财赋官,或不常设,或因地面设,此处不赘。

## 二、宋代地方行政组织

### (一) 宋代地方官制的基本特点

宋代官制的基本特点是用多设职务的办法分割各级长官的事权,以达到高度中央集权的目的。其具体做法相当复杂,与地方制度

关系最大的一点是官员的官称与实际职务相分离。宋代一般官员都有“官”与“差遣”两个头衔，有的还外加“职”的头衔。职与地方官关系不大，略去不谈。

所谓官是指正官或本官。唐代的官名到宋代成了官阶的名称，而不是职务的标志。例如左、右仆射，六部尚书，侍郎等官名不再表示该官员真正担任仆射、尚书或侍郎的职务，而只用来定品秩、俸禄、服色或迁转之序，因此称为正官或本官，又称“阶官”或“寄禄官”。

差遣才是官员担任的真正职务。本来“差遣”是唐代武则天派往各地的“试官”，后来也只是局部或临时性措施，宋代成为正式制度，被当作“职事官”。由于名义上是差遣，所以常带有判、知、权、直、试、管勾、提举、提点、签书、监等字样，如权知军州事、参知政事、知制诰、直秘阁、判祠部事、提点刑狱公事等。官阶按年资升迁，即使没有任何差遣，也照旧依阶领取俸禄。差遣则据朝廷需要与官员才能，进行调动与升降，所以官员的实权在差遣而不在本官，士大夫皆“以差遣要剧为贵途，而不以阶、勋、爵邑有无为轻重”<sup>①</sup>。

差遣和正官的分离对于行政管理工作有利有弊。利的一面是可提拔官阶较低而有才能的官员担任要职，也可撤换无能的官员到闲职。弊的一端是无事可做的冗官太多，各级官僚机构层次重复、叠床架屋，臃肿庞大，而且在管理上也产生一些不便之处。

宋代的地方官也体现了本官与差遣分离的特点。譬如说，以差遣职务论，转运使高于知州，而以寄禄官阶言，转运使又低于知州，并且在形式上还是其属下。具体而言，常有转运使与转运副使带郎中、员外郎（如户部郎中、户部员外郎）的寄禄官阶，而所属州的知州所带又恰是本部尚书、侍郎（如户部尚书、户部侍郎），这就在公文申转及有关行政事务处理上带来麻烦。

<sup>①</sup> 钱大昕：《潜研堂文集·跋〈麟台故事〉》。



宋代的地方政府分成路、州、县三级组织。以下分别叙述其特点。

## (二) 高层地方行政组织的形成

宋初制度承继唐末五代而来,节度使仍拥有治理驻在州及处置隶属诸州之大权,故藩镇所隶诸州被称为支郡,比之于西汉诸侯王国。宋太祖从建国的第二年,即建隆二年(961年)起,就开始执行对藩镇“稍夺其权”的措施,召“诸镇会于京师,赐第以留之,分命朝臣出守列郡,号权知军州事”(《宋史》卷一六七)。起初被夺权之节镇不过限于北方的半壁江山,到宋太宗统一南北之时,全国仍存有三十来个方镇,所以削夺节镇地方分权延续了近半个世纪之久,直到真宗大中祥符二年(1006年),镇安军节度使石保吉卒于任所,方告终结。

削夺节镇权力从政权、军权、财权三方面着手。政权被夺的主要标志是罢支郡之制。宋太祖除了上述直接从节镇手中夺取支郡外,在统一的过程中,对新取得的州就不再划属某节镇,而是让其直属中央政府。如平湖南后就令潭州(今长沙)、朗州(今常德)直属中央,甚至于大县屯兵者也有直属朝廷的。同时,在节镇与支郡发生矛盾冲突之时,也趁机使该支郡直隶京师。如太宗初即位时,“以少府监高保寅知怀州,怀州故隶河阳,时赵普为节度使。保寅素与普有隙,事颇为普所抑。保寅心不能平,手疏乞罢支郡之制”,太宗趁势下诏,废去怀州为河阳节度使支郡之旧制,令“怀州直属京,长吏得自奏事”。有了这个开头,虢州刺史许昌裔也揭露保平节度使杜审进的不是,于是太平兴国二年(977年)太宗下诏,令“邠、宁、泾、原、鄜、坊、延、丹、陕、虢、襄、均、房、复、邓、唐、澶、濮、宋、亳、郛、济、沧、德、曹、单、青、淄、兖、沂、贝、冀、滑、卫、镇、深、赵、定、祁等州并直属京,天下节镇无复领支郡者矣”。这次行动就罢去18个节镇所领诸州,全面正式地废除了支郡制度。这一做法挑明了是为了“不令(节镇)有所统摄,以分方面之权,尊奖王室,亦强干弱枝之术也”(《续资治通鉴长编》卷一八“太平兴国二年八月”)。

在废除节镇的过程中,起初并未同时设置新的高层政区或地方行政组织予以替代。后来才逐渐以转运使作为州县以上的一级行政组织的长官。

宋甫建国,就于乾德年间设转运使之职。据《玉海》卷一八二:“乾德元年正月,以沈义伦为京西、韩彦卿为淮南转运使,诸道置转运使始见于此。”<sup>①</sup> 转运使一职唐代已有<sup>②</sup>,但其时只是临时差遣,事毕即罢。宋则以之为固定职务(当然名义上还是差遣之职),成为一级地方官员。在《长编》乾德四年(966年)春正月丙戌条所载宋太祖的一份诏书中,一次提到“逐路转运使”,一次提到“诸道转运使”,可见在乾德四年以前转运使的设置已经遍于各路,同时又说明其时转运使的施政区是称道还是称路尚未有定。开宝五年(972年)又置转运判官,太平兴国二年(977年)更置转运副使。转运使、副使、判官均由朝官以上充任。通常每路置使一员,至边境要地或经济繁庶地区,或有配备两员以上者。在宋初削夺节镇权力时,制其钱谷是关键性的一项。转运使的职能最重要的就是经度一路财赋,以足上供和郡县之费。唐末五代,方镇多将地方财政收入截留归己,宋初乾德二年即规定:“诸州自今每岁受民租有管榷之课,除支度给用外,凡缙帛之类,悉辇送京师。”转运使的最主要的职能就是保证此项规定能够顺利得到贯彻。同时有些州租赋收入不够开支,可藉转运使在本路调剂。本路调剂不了的还可经批准截留或商借于他路,目的就是为了保证郡县正常用度。

宋初已分全国为十三道,只是不设道一级的长官,而是以诸道转运使总理财赋而已。太宗时,又以边防、刑讼、钱谷、按廉之任皆委

① 但《长编》、《宋史》等文献无如此明确的记载。

② 《唐会要》先天二年陕州刺史李杰充水陆运使。开元二十一年,裴耀卿拜江淮河南转运使都是其例。

之转运使，“又节次以天下土地形势，俾之分路而治”（《文献通考·职官考》一五），将全国分为十五路，以为转运使之施政范围，并正式成为州县以上一级政区的名称。路这个名称是由道变来的，道、路同义，唐代的道有时也称作路（《唐大诏令集·诸王·除亲王官下》）。但是唐代的道与宋代的路在政府组织与行政区域方面却有根本不同的特点。唐后期的道有单一首长和单一区划，而宋代的路却是复式组织，复式区划。宋代地方行政组织与前代最大的不同就表现在路一级。转运使全称是“某路诸州水陆计度转运使”，但在太宗和真宗前期，其职权远远超过计度转运本路财赋的范围，还包括按察州县、荐贤举能、点检狱讼、维持治安、救灾赈恤等内容，实际上掌握了一路的军、民、财、刑等各方面大权。转运使一般为每路两员，这也是分权的措施。如以五品以上官员任职，或掌管两路以上者，称都转运使。转运使以外，另有转运副使、转运判官，皆随任职者官资高低而称。转运使司的官属有主管文字、干办公事各一员，以及准备差遣（文臣）、准备差使（武臣）若干员。

由于转运使大权在握，而作为其施政区的路又有相当大的幅员，这就无异于去一旧节度使而来一新节度使，隐然存在割据的危险，这自然是皇权专制制度所不愿看到的。于是真宗景德四年（1007年）定设提点刑狱司，以分转运使司之权。其长官为“提点某路刑狱公事”，简称提点刑狱或提刑。其职权是察访本路刑狱、审问办徒、复查案牍、按劾拖延狱讼与失捕盗贼的失职官员。其实在独立设置提点刑狱司以前，各路就于淳化三年（992年）设置提点刑狱官，隶于转运使司。未久罢去，归其事于转运使。景德四年始正式设置提点刑狱司，与转运使司并列。其后经二度废复，于神宗熙宁二年（1069年）重置，而成永制。其职以掌一路狱讼及刺举官吏为主，亦兼管功督察一路财政事宜。天禧四年（1020年），提点刑狱使又兼劝农使。神宗时，曾命提刑兼管封桩、钱谷、盗贼、保甲、军器等事务。哲宗时，又命兼管坑冶。可

见其职权已超出其职称了。提刑司的官属有检法官、干办公事官等。

转运司与提刑司是平行的、最重要的路级政府组织,两者既事权分离而又不相统辖,中央政府也就可以收其互相监督、互相牵制之利。且转运司路与提刑司路在地域上有时也不一致,互相交叉。即使一致,治所亦有意分开两地。换句话说,两司各有自己的权力圈和权力中心,便于皇帝分而治之,实行集权。

但路一级政府并非只有转运使司与提点刑狱司,还有提举常平司。该司的前身是常平仓提举官,初设于景德三年,隶转运使司,但并非每路皆置。神宗熙宁间,诸路悉置提举官,但改属提点刑狱司。元祐元年(1086年),又悉罢此官。至绍圣元年(1094年)始设提举常平司,掌常平仓、义仓、免役、市易、坊场、河渡、水利之法,及丰歉散敛、役钱多寡、吏禄厚薄、物价高低等事,亦有监察、荐举官员之责。除提举常平司外,从神宗开始,遇事都设提举司,如提举坑冶司、提举市舶司、提举学事司、提举保甲司、都大提举茶马司等,其职权是分掌有关事宜,并按察本路官吏。各提举司的长官往往选拔“年少资浅轻俊之士”任职,或委任通判、知县、监当官资序的官员或选人,冠以“权发遣”之名。各提举司的官属有干办公事、主管官等。

转运使司、提点刑狱司、提举常平司等都具有监察职能,故统称为诸监司。这些地方机构的权任颇重,号称“外台”,虽不是只做监察工作,但却称之为诸监司,是为了表明路只是监察区,而不是一级行政区域,表明诸使只是皇帝的“耳目之寄”,而不是专擅一方的方面大员。由于诸监司各有其专司职权范围,互不统辖,因此遇有重大政务就必须共同协商。如哲宗元祐元年就以省并州县是否合理问题,让三司讨论:“废并州县令诸路转运、提刑、提举司同其相度,合与不合并废,具利害闻奏。”(《续资治通鉴长编》卷四〇七,元祐二年十二月条)

除上述诸路监司外,在某些路还设有安抚使司。安抚使是唐代名

目繁多的使职之一，唐初曾派遣安抚大使 13 人巡省天下，后遇各州有水旱灾，辄设巡察、安抚等使，事毕则罢。宋真宗时，始设西川、峡路安抚使，泾源等十五军州安抚经略使，湖北缘边安抚使。此后，凡诸路遇水旱天灾或边境用兵，都特派使体量安抚，也都属临时性质。但在河北、河东、陕西、两广等路则常置安抚使司<sup>①</sup>。安抚使掌管一路的兵政，由该路最重要的知州兼任，必须是太中大夫以上或曾任侍从官者才可称安抚使，官品低者只称“主管某路安抚司公事”或“管勾安抚司事”。到南宋时期，以军事为重，各路都设安抚司，并以安抚使为一路的首席长官，而且都带本路“马步军都总管”之职。宁宗以后，各路兵政都归都统制司，民政分属各司，安抚使反而有职无权。这也是因南宋以来，安抚使渐渐专擅一路大权，而采取的分权措施，目的还是不让路成为真正意义上的政区。

将一路的军民财刑诸政分散于各职能机构，即转运使司（漕司）、提点刑狱司（宪司）、安抚使司（帅司）、提举常平司（仓司）之中，使之不成为一级单一的政府机构，这是宋代的首创。漕、宪、仓三司并立制度的形成，从乾德间置转运使开始，至绍圣元年置提举常平司止，首尾经历了一百二十余年，说明宋代统治者对于改革地方行政制度的苦心经营。前面已说到漕司与宪司分路并不一定一致，即分路一致，治所有时也不在一地。而帅司与仓司则不必每路都设置。漕司与帅司同置时，一漕司路或分二三帅司路，所以路既非单式政区，路的长官也不是单一首长。漕、帅、宪、仓诸司，是宋代最高统治者的重要发明，自郡县制成立以来行千余年，各级政区都设有单一的首长，其他地方官吏都是他的副手或僚属，到了宋代才一反成规，分割事权于各平行的地方长官之手，使他们互相牵制，彼此监督，各自向中央负责，

<sup>①</sup> 《建炎以来朝野杂记·甲集》卷一一安抚使；《宋会要辑稿·职官》四一之七九、八一、九〇。

消除割据危险。这种地方政府职能分散于各行政组织之中的复式形态为历来所无,唐以前每一层级只设一个单一的地方政府,一名单一的长官。而宋代的路,三司都是地方政府,实际上不分轩輊,这在现代行政学上可称为合议制的政府,而近千年以前的宋代已经出现,是一值得研究的政治现象。

诸监司的设置是为了互相牵制,防止专权<sup>①</sup>,所以官名与实际职权并不相副。提点刑狱使名义上是专司刑狱之务,但实际上是要分转运使之权,所以于封桩、钱谷、保甲、军器、河渠诸事皆管,如大观四年(1110年),“诸路转运使司各具三十年以来每岁收支及泛支数,由提点刑狱覆按的确结罪保明闻奏”(《宋会要辑稿·职官》四九之五〇)。“而转运司所总,惟纲运之责而已。”本来在太宗时就担心转运使权重,所以派朝臣于诸路为承受公事,以机察漕司。真宗即位,罢承受之官,于景德间遂置提刑司以分转运使之权。神宗间王安石变法,为了促成新法,又于诸路置提举常平广惠农田水利官,又俾之以按察官吏之权。这样,提举司又分去转运司部分经济事权与监察权。而且三司皆有察官吏之权,转运使、提点刑狱使及提举常平使都起监察官的作用,故称诸监司。三司分立的组织形式,是宋代学者章汉卿所指出的“重分裂之势”的治国方略的产物<sup>②</sup>。

表面上看来,诸监司长官是监察官员,在实际上却是行政官员,各有自己繁多的行政事务。但在三司的形成过程中,确有行政兼监察的性质,而且在初期的监察性质十分明显。如转运使在初侧重于流动式的施政,中央政府要求其“每二年遍巡部内州府,不得端坐”。宋神宗以后,则改而要求诸司长吏“常驻在司主领职事”,实行坐衙式的施政。这是诸司更加地方官化,减少中央使职性质的一种表现。如元丰

① 《宋会要辑稿·职官》四五之五载《法有监司互察之文》。

② 章如愚:《群书考索·后集》卷七,文渊阁四库全书本。

六年(1083年),神宗诏转运使、副使,必须“常令一员在司主领职事”。

监司的多元化,亦即地方政府的多元化,必然造成互相推诿,或互相干涉之事,不利于地方行政管理工作,时人对此已有不满。地方行政组织的多元化,不但表现在一路设置诸司,还在于对任何一司而言,都是一事不能专,一人不能专,亦即常有一事而分为两司,一司而辖于两人的情形。吕祖谦云:“司局愈多,官吏益众,而事愈不治。今日之弊正在按察之官不一。”(《文献通考》卷六一)“同一讼也,而有是非焉;同一吏也,而有能否焉,号令难于奉行,往来罢(疲)于迎送。”<sup>①</sup>毕仲游亦言:“天下之贤否系于监司之贤否,未系乎多寡也。”司马光也认为诸监司之置不利于治理,称赞仅设转运使时“官少民安,事无不举,公私饶乐,海内晏清”。<sup>②</sup>林駟则说:“漕司之事分而倅贰之权轻矣。”<sup>③</sup>朝廷非不知监司的多元化不利于国家,但也明晓只有这样做才有利于皇权专制与中央集权,故叶适尖锐地指出:“今自边徼犬牙万里之远,皆上所制命。一郡之内,兵一官也,财一官也,彼监此临,互不统属,各有司存,推之一路犹是也。故万里之远,嗷呻动息,上皆知之,是纪纲之专也。虽然,无所分画则无所寄任,天下泛泛焉而已。百年之忧,一朝之患,皆上所独当,而群臣不与也。夫万里之远,皆上所制命,则上诚利矣;百年之忧、一朝之患,皆上所独当,而其害如之何!此夷狄所以凭陵而莫御,仇耻所以最甚而莫报也。故纪纲以专不患而至于国威不立。”<sup>④</sup>而且“人之情莫不远责而就权”,监司多适足于揽权而诿责,利于集权,而弊在坏事。

① 《历代名臣奏议》卷一六二。

② 《温国文正司马公集》卷五一。

③ 《古今源流至论·续集》卷七。

④ 《叶适集·水心别集·实谋》,中华书局点校本,1961年版。

中央与路州县的关系,在真宗大中祥符二年(1009年)的诏书中有云:“分天下为郡县,总郡县于一道(即路,宋初常混为一谈),而又总诸道于朝廷。委郡县于监司,而又察监司于近臣,此我朝之纪纲也。”(《宋会要辑稿·职官》四二之五八)范祖禹亦云:“本朝之法,上下相维,轻重相制,建置之道,最为合宜……夫监司付以一路,守臣付以一郡,县令付以一县,皆与天子分土而治者”<sup>①</sup>,是兼亲民之官与治官之官于一身。话虽如此说,但其实尚有“州得自行奏事”一条,以否定诸监司的完全一级地方政府的色彩,所以路还不像唐末五代那样是完全意义上的一级地方政府。也因此,对中央政府来说,由于州有自行奏事权,而使管理幅度明显加大,不利于政府职能的发挥。故咸平四年(1001年)左司谏、知制诰杨亿曾上疏“乞复置支郡,隶于大府,量地里而分割,如漕运之统临”。目的就是重新建立高层政区,在州以上再建一级地方政府。这就从反面说明,路到底还与正式的一级政府有区别。而宋廷始终不使转运司成为唯一的路级政府,而且置杨亿建议于罔闻,就是担心路级政权的强化会带来割据的危险。

路是不愿设又不得不设的产物。“不得不”是因为“江南东西、荆湖南北、广南东西、福建、益、梓、利、夔等十一路,此去京师远者万里,近者数千里,或跨带山海崎岖蛮夷”,如若不在州县以上再设一级政府,“设有缓急之警,调输之烦,机会一失,民受其弊,甚非豫虑之策”<sup>②</sup>。这是真宗在申述之所以设置提点刑狱司的原因。实际上,中央政府的确无力直接管理三百来个统县政区,尤其于远离首都的地区更是治理困难,不得不假手数量比州县少得多的监司来实行间接管理。而且在另一方面,州县数量很大,品质与才能俱佳的州县官员的选择就成了大问题。而监司的官员数量少得多,容易精择,只要转运

① 《宋氏名臣奏议·乞行考课监司郡县之法》。

② 《宋大诏令集·置诸路提刑诏》。



使等职选举得人，州县就能治理得好。宋高宗曾对大臣们说：“近时士大夫数言县令多有不称其位者，朕再三思之，亦难尽择，莫若慎选监司郡守，以为要道，正如朕深居九重之中，安能尽知百执事之贤否，但当留意宰相耳。”<sup>①</sup> 所以州县以上的路是不得不设的，然而又本不愿设，自然就要想办法让它与过去的真正一级政府有别。

宋代在路以上有时还设有专门的职能机构。如太宗时，曾置江淮、两浙发运使司（《建炎以来系年要录》卷一一九），在淮南设局，指挥东南六路的转运使，调运粮食至汴京，兼管茶盐、货币的政令及荐举官员等。真宗时改称都大发运使司。徽宗时，因军事需要，临时设某路或数路制置使司，委派制置使一员，主管本路或数路经画边防军旅等。南宋初，还创设总领所，掌管调拨筹办各军钱粮，并有权预闻军政。

### （三）统县政区的政府组织

宋代的统县政区有府、州、军、监四种。府是有特殊地位的州。首都、陪都与皇帝驻蹕过或担任过节度使的州均称为府。军的地位等同于下州，与军事无关。监本是前朝管理矿冶业的机构，到宋代或领县成为统县政区，或等同于县级政区。州的长官由中央委派京朝官担任，其差遣名是“权知某州军州事”，简称“知州”，表示以中央大员的身份全权管理一州的军、民之政，带有浓厚的军事性质。在宋初，州的原有长官刺史，并不废去，而是变为一种只领俸禄的闲职。州在名义上直属中央，因此知州可直接向朝廷奏事。州县不但可直接奏事，亦可监察监司。太宗淳化三年正月戊午，“诏诸道转运司自今厘革庶务、平反狱讼、漕运金谷成绩居最，及有建置之事果利于民者，所在州府军监每岁件析以闻”（《长编》“淳化三年正月”条），但此时尚非路转运使。

<sup>①</sup> 《宋史全文》卷一九下，文渊阁四库全书本。

真宗朝所有州级政府皆已直属中央,知州已掌握很大权力。这时,朝廷却又担心知州权力过大,会影响中央集权制。于是又在知州身边设置通判一职,以牵制、限制知州的专权。通判本来是用来监督南方割据政权的留用官员的。在宋初统一南方的过程中,往往继续任用原有政权的所谓伪官担任各州长吏,以保持统一政权的稳定。但宋太祖又担心这些降官会怀有贰意,于是特设通判一职,以示监督之意。故建隆四年(963年)平定荆湖,“始命刑部郎中贾玘等通判湖南诸州”。乾德三年(965年)平西蜀,这一做法成为普遍措施,凡新入宋诸州不论其是否留用“伪命官”为知州,一概设置通判,但明确规定,只有在“荆湖西蜀伪命官为知州”的各州中,通判权力最大。这些州的公事必须由通判与知州同签,方得施行(《宋会要辑稿·职官》四七之二)。不久,这一制度又普行全宋,除万户之小州外,各州均按州等之别,设置通判一至二员。通判一职既非知州之副贰,又不是其属官,虽然形式上位居知州之次,但权力却不在其下,有时甚至更有实权。与知州发生齟齬时,动辄曰:“我是监郡,朝廷使我来监汝”<sup>①</sup>。所以宋代的州其实也并不是单一首长的形态,而是近似双头政治的知州—通判体制。通判分割知州事权的形式虽与路一级诸监司互相牵制的形式不同,但实质却是一样的,故时人号之为“监州”。甚至有个故事说,有钱昆其人,人问其愿至何处做官,他答道,愿至天下有螃蟹无通判处。南宋之时,通判之职益加重要,至有一州而置三通判者。

知州多用文人,并且经常调换。州的长官在二品以上以及带中书、枢密院职事者,称判某州(府、军、监)。与知州同领州事的“通判州军事”一至二员,简称“通判”,有权监督和向朝廷推荐本州的官员,甚至举发知州不法。这也是分割知州事权,并监督牵制知州,不使专擅

<sup>①</sup> 欧阳修:《归田录》卷二及《古今源流至论·续集》卷七《郡守》注。

一州的防备措施。

知州和通判的属官有录事、司户、司法、司理等各曹参军，视州之户口多寡或并置，或部分设置。司户参军掌管一州的户籍、赋税、仓库出纳；司法参军掌管议法判刑；司理参军掌管狱讼审讯。各曹官衙一般称厅，有的称院。州还设有各种幕职官和监当官。幕职官有节度掌书记，观察支使、判官、推官等，负责协助本州长官治理州政，总管各案公文。监当官是各州主管仓场库务等经济机构的官员，负责征收茶盐酒税、矿冶、造船、仓库出纳等事务，名目极多，随事置官，如“监临安府楼店务兼管抽税买竹场”，“监黄州市舶库”等。

宋代的州还因名义上的长官——刺史所带使职的不同，而有高下的差别。刺史带节度使、防御使、团练使者，则分别有节度州、防御州、团练州之称，节度州地位最高，由皇帝赐给该州军额，如融州就带有清远军军额。不带任何使职的即为军事州，地位最低。但这与州依地理位置或人口多寡的分等并不相同，只是名誉上的差别而已。

#### （四）县级行政组织

宋代的州县在从藩镇手中转入中央直接控制之前，采取了几项措施。五代时，地方节镇往往以自补亲随为县的镇将，行使县尉职责，干预县令行使职权，致使县令之职形同虚设。宋初建隆三年（962年）下令“中书门下每县置尉一员，在主簿以下，俸禄与簿同”（《宋会要辑稿·职官》四八之六〇），恢复由中央直接设置县尉的制度。同时又派朝官出知县事，以知县的新职代替不起作用的县令。在藩镇势力未全部扫除之时，又赋予知县以“略不屈降”的政策原则，以便摆脱节度使的控制。知县一名在唐末五代时已经出现。据南宋赵彦卫《云麓漫钞》云“唐制，县令阙，佐官摄令曰知县事。李翰任工部，志文云摄富平尉，知县事也”，又云：“唐末始有知县之称。练湖碑南唐时立，云知丹阳镇县公事。”其时尚未成为固定职称，而至宋初，则借以为正式的官名，虽然在表面上“权知县事”仍是临时性质的名字。

又据赵升《朝野类要·称谓》所云,县的长官,在宋初称“判县事”,后改为知县或县令。若以京朝官领县称知县,以选人领县称县令(文官按官阶分为选人、京官和升朝官三等)。所谓选人一般又称幕职州县官,是低级文臣阶官和地方官的总称。其中从签书判官厅公事到军、监判官为幕职官,协助府州长官处理政务,分案治事;从州录事参军到县尉为州县官,分掌州、县事务。选人的阶官和职官——即差遣——比较复杂,或有以京西路某县令为阶官而实际上任河北路转运司勾当公事,或有以陕西路某军节度判官为阶官而实际上任河东路某州州学教授者。

知县或县令的职权是主管一县的民政、司法、财政事务,如果该县驻有军队,则兼兵马都监(升朝官)或监押。仁宗初,县始设丞,委派选人任职(《文献通考》卷六三)。后来也有以京朝官充丞者,称“知县丞”。以选人充丞者,带“权”字,只称“县丞”。丞是知县的副贰,主管常平、坑冶、农田水利等事。另设主簿、尉等。主簿掌管官物出纳,销注簿书。尉居主簿之下,掌管训练弓手,维持治安。各县在居民密集或地形险要处设立镇、寨。五代时,由节度使自补亲随为镇将,与县令分庭抗礼,公事得以专达于州,不受县之管辖。宋初设县尉,维持乡村秩序,镇将只管城郭以内,归本县管辖。太宗朝始,镇将都委派本州衙前吏人兼任,后来改设镇的监官,掌管巡逻盗贼、烟火事宜,或兼任征收酒税与商税。也有些地区一直保留镇将之职。寨设寨官,招收土兵,防范盗贼。

一般而言,每个政区自然有一个首长与一套政府机构,但在实际上,若县小事简,也有两县合一知县者。如北宋雄州下属的归信、容城两县地狭人稀,元丰时全州主客户数仅有 8969,虽分为两县,但共以臧景为两县县尉,后臧又“用心悉力,职事干办”而升为两县知县(《长编》卷二五七“熙宁七年十月庚寅”)。这种情况大概不是普遍现象。雄州因地居宋辽边境,地位重要,故所属两县虽小,仍不并为一县,而是

采取一知县管两县的变通办法。

宋代还另有一套不受州县疆界限制,但受所在州县长官管辖的治安机构,这就是设在重要或边远地区的巡检司,其长官称都巡检使、同都巡检使、巡检使与同巡检使等,主管本界土军、禁军招募和训练,巡逻州县,捕捉盗贼,兼管巡捉私茶盐矾、私铸铜器铁钱等。官阶低者称都巡检、巡检等。

宋代地方行政组织与众不同的设置,其目的是为“收缴乡长、镇将之权悉归于县,收县之权悉归于州,收州之权悉归于监司,收监司之权悉归于朝廷”,从而使“上下相维,轻重相制,如身之使臂,臂之使指,民自徒罪以上,吏自罚金以上,皆出于天子”(《国朝诸臣奏议》七二),达到高度中央集权的结果。在路州县三级的关系中,路的性质是很特别的。所谓“天下之事,散在诸路,总制于监司,其大者治财赋,察官吏,平狱讼,考疾苦。”<sup>①</sup> 监司代表中央,州县代表地方。双方必然存在矛盾,出现“监司不恤州郡有无,尽行划刷,州郡往往藏钱,不令监司知”,以及“州郡或有阙乏,监司不肯移挪,监司或有措置,州郡不肯应副”的现象<sup>②</sup>,实际上影响了地方的正常行政管理工作。同样,州级政区虽比起前朝来,已经够小,但州一级政府也同样存在通判与知州互相掣肘的毛病,通判的分权监督有助于防止知州专权,另一方面却也必定要影响治理行政事务的效率。

### 三、金代地方行政组织

#### (一) 路级组织

金朝的高层政区是路,沿袭宋朝而有所变化。金的路制以军事为

<sup>①</sup> 刘挚:《论监司》,《宋文鉴》卷五八。

<sup>②</sup> 分别见《宋史全文》卷一九中及卷二一上,文渊阁四库全书本。

主,每路设兵马都总管府,辖本路兵马。设都总管(正三品)、同知都总管、副都总管、总管判官等职。都总管府与所在的府合二而一,既管该府行政,又下辖本路的其他州军、散府。都总管等官分别兼治所府尹、同知府尹、少尹等,又另设府判管民政。首都与陪都所在的路另有特制。金的首都为中都大兴府(今北京),中都路即以大兴府尹兼领本路兵马都总管府事。陪都有上京与东、南、西、北四京,皆置留守司,设留守、同知留守事、副留守,分别兼任本府和本路上列的前三个职务。章宗泰和八年(1208年)时全境分为19路。

金朝也学习宋代诸监司路不相一致的做法,在总管府路之外,又有转运司路与提刑司路的各自区划。转运司主管税赋钱谷、仓库出纳、权衡度量之制,分设13路。其中中都路称都转运使司,长官为转运使,正三品。下设同知、副使及诸专职判官,即都勾判官、户籍判官、支度判官、盐铁判官、都孔目官、知法等官。

提刑司为大定二十九年(1189年)章宗始置,掌审察刑狱、照刷案牒、荐贤举能及纠察滥官污吏豪猾之人,兼管劝农采访、屯田镇守诸军。分按9路,大致是两个总管府中合为一提刑司路。这9路是上京曷懒等路、东京咸平路、北京临潢路、中都西京路、南京路、河北东西大名等路、山东东西路、河东南北路、陕西东西路等。承安四年(1199年),提刑司改为按察司。长官为按察使,正三品。下设副使、签按察司事、判官等。泰和八年(1208年),诸路按察使并兼转运使,副使兼同知,签按察司事兼转运副使。

## (二) 州县组织

金代的州仿照宋制,但无团练州之称,只分为节镇、防御、刺史三级。宋代的州,不管是节度是防御是团练是军事,都是平行相当的政府组织,并无互相统属的关系,而且节度使、防御使、团练使和刺史都只是荣誉职衔,真正的州长官是知州。但金代的节镇、防御、刺史三级不同的州之间却有统属关系,节镇州兼管防御州与刺史州,而且其长

官都是实衔,这是学习辽的制度。节镇州设节度使,从三品,负责镇抚防御、刺史诸军,总判本镇兵马事,兼本管内观察使事。下设同知节度使(兼州事者带同知管内观察使)、副使、节度判官及观察判官、知法、州教授、司狱等官。防御州设防御使,从四品,下设同知防御使事、判官、知法、州教授、司军、军辖兼巡捕使。刺史州设刺史,正五品,下有同知、判官、司军、知法及军辖兼巡捕使。

与州同级而位在上的是有散府,位在下的有军。府在金代有两种,一是总管府,为各路治所,不兼总管府的则称散府,设府尹(正三品)、同知、少尹、府判、推官各一员。

县隶属于府或州。各设县令、县丞、主簿、尉各一员。但赤县置尉四员,中县以下不置丞,下县不置尉。赤县、次赤县及其余诸县之县令有位次的高下不同,分别为从六品、正七品与从七品。州、县以下,还有镇、城、堡、寨等建置,分别设知镇、知城、知堡、知寨,皆为从七品。

---

## 第五节 元明清时期地方行政组织

---

### 一、元代地方行政组织

蒙古民族以武功合并了金、西夏、西辽、大理、南宋等政权,建立了疆域广袤的元帝国。在长达70年左右的征服过程中,陆续吸收了被合并诸政权的旧制,形成了一套混合芜杂的地方行政制度。

行政组织的层级学辽金之制,多层混合,总共有省、路、府、州、县五层,有的省在路之上还设有宣慰司道。路、府、州三级都可辖县,路、府两级又可在辖县的同时兼辖领县的府、州。行省之制从金代学来,路、府、州、县则采宋金之制而调整,降路为统县组织,降部分州为县级组织。

### (一) 行省之制

省是中央行政机构。元代中枢权力集中于中书省,行中书省本是中央派出处理地方政务的行政机构,不是地方机构,后来常设不废,就成为地方机构,于是为了与中央机构有所区别,其正式名称改为某处行中书省,以免外重内轻之嫌。素常简称行省或省。

中书省也称都省,直隶今京、津、河北、山东、山西及内蒙古大部地区,又称腹里,意即内地。中书省有左丞相、右丞相各一名,正一品。名义上的最高长官中书令缺,而以丞相为实际长官。蒙古尚右,故右丞相在左丞相之上。平章政事从一品,是丞相副手。一般而言,汉人最高只能任平章政事,色目人只能任左丞相,右丞相照例由蒙古人担任。左司、右司为中书省办事机构,每司各设郎中、员外郎、都事等官。行中书省官员的名称、品秩与中书省相同,一般设平章政事二员,右丞、左丞各一员,参知政事二员(甘肃、岭北二行省各减一员),个别地大事繁的行省有时设丞相。左司、右司合而为一,也置郎中、员外郎、都事,但品秩皆较中书省低一等。

虽然行省渐渐地由中书省的行动机构变成地方高层行政区划,但其原有作用还在,故在元朝廷准备对交趾、占城、缅甸、日本等国发动战争时,都相应建立了交趾行省、占城行省、缅甸行省与日本行省,作为中央政府的行动机构。

在至元七年(1270年)、二十四年和至大二年(1309年),曾三度设尚书省以作为中枢权力机构,相应地行中书省也改称为行尚书省。

元末为镇压农民起义军,先后在中书省辖境设立若干中书分省,又在淮南、福建、广西等地设立行省。各农民起义军也建立自己的行省。

蒙古统治者为了保证对被征服地区的有效控制,都派出达鲁花赤以监临当地官员,掌握最后裁定权。达鲁花赤是蒙古语的音译,意为镇守者。元世祖厘定官制,达鲁花赤照旧保留下来。路府州县等各



级地方政府都设置达鲁花赤，品秩与路总管、府州尹和县令相同，但实权则在其上。少数民族地区的土司和兼管军民的安抚司，也设达鲁花赤。至元二年，明确规定，各路达鲁花赤均由蒙古人担任，汉人任总管，回人充同知。只有在蒙古人出缺时才允许由门第高贵的色目人担任达鲁花赤。

蒙古在占领金朝的领域后，委托当地军阀、土豪治理，保留金代的建置及官称，所以各地军阀都兼有留守总管、府尹、节度使、县令等官衔。太宗二年（1230年），为了征收赋税，曾设燕京、宣德、西京、太原、平阳、真定、东平、北京、平州、济南等十路征收课税司。宪宗时，忽必烈曾派人设置邢州安抚司、河南经略司、京兆宣抚司、大理宣抚民事等，但这些建置都是临时性质。世祖定官制，才正式在中书省与行中书省下设路、府、州、县。路、府为统县政区，州或为统县政区，或为县级政区。

## （二）路府州县组织

每路置路总管府。设达鲁花赤、总管各一员，同知、治中（下路不设）、判官各一，专治刑狱的推官二员（上路）或一员（下路）。下属有儒学教授、学正、学录、蒙古教授、医学教授、阴阳教授及司狱司，平准行用库、府仓、惠民药房、税务等。路总管府治所设录事司，掌城中户民之事，设达鲁花赤、录事、判官（二千户以下不置）、典史各一员。城市民少则不置司。

元之旧都为上都，后迁大都（今北京），两都的制度稍有不同。大都路于至元十九年（1281年）置大都留守司兼本路都总管府。二十一年分都总管府治民政，而以留守司管守卫宫阙都城、门禁关钥启闭，调度本路供应等事。都总管府设官、品秩与一般路总管府同，唯员数多为二员，另有副达鲁花赤二员。留守司设留守五员，正二品，下设同知、副留守、判官等职。上都留守司兼本路都总管府，兼治民政。留守司品秩、职掌、设官与大都留守司相同。

散府的级别有两种,或与路平级,隶属于宣慰司或行省(都省);或隶属于路。有的下辖州县,有的不辖州县。长官秩正四品,设达鲁花赤、知府或府尹、同知、判官、推官、知事、提控案延各一员。

州隶属于府或路,亦有直隶于省者。其下或辖县或不辖县。长官之品秩依上、中、下州等之不同而有从四品、正五品与从五品之别。皆设达鲁花赤、州尹、同知、判官等职。

县隶属于路、府或州。其长官品秩亦以上、中、下县等分为从六、正七、从七品。设达鲁花赤、县尹、丞、主簿、尉、典史等官,但中、下县不设县丞。

### (三) 其他地方行政组织

宣慰使司。由于元代的路辖境缩小,而中书省直辖区与行省又过于广袤,因此在路、府之上增设宣慰司一级作为省的派出机构,以处理离省会较远地区的军民政务,故其职掌是“行省有政令则布于下,郡县有请则为达于省”。其长官秩从二品,设宣慰使、同知、副使等官。辖区称道,乃是袭用唐代道的旧称。元中期时共设宣慰司道11。另外在少数民族聚居的边远行省,也有宣慰司之设,但其辖区称某某等处,是土司性质。在边陲之地的宣慰司兼调度军旅之事,故兼都元帅府,设官同宣慰使司,宣慰使等官分别兼任都元帅、副都元帅、佾都元帅事。另外又有以宣慰使司而兼管军民府的,则比兼都元帅府低一等。

行枢密院。元代除了中书省在地方上分设有行中书省外,其他中央部门也有分设地方机构的。如中央主管军事的枢密院也分设行枢密院,简称行院,有征伐之事则置。如征南宋时曾设西川、东川、荆湖、淮西等行院。南宋覆亡后,又立行院于江浙、江西、湖广、四川等省。一般的行枢密院都是“遇方而有警”则置,事已则废。如仁宗、文宗所置之甘肃、河南、云南、岭北等行枢密院即是。元末于顺帝至元三年(1337年),又置行枢密院于四川、湖广江西、江浙三处。农民大起义

爆发后,又陆续置行枢密院于淮南江北、河南、江浙、山东、福建、江西等处,甚至置枢密分院于卫辉、彰德、直沽、沂州等地,如行省分省之制。枢密院之下,内设侍卫亲军,外置万户府,分镇各地。

行宣政院。宣政院是中央掌管全国佛教事务的机构,同时又是统辖吐蕃地区的行政机构。初名总制院,至元二十五年改名。吐蕃发生动乱时,则设行宣政院前往当地处置,但若有重大军事行动须同枢密院商议。又世祖、仁宗、顺帝曾三次立行宣政院于杭州。

## 二、明代地方行政组织

### (一) 高层地方组织的都布按三司

明代对地方行政制度的改革要早于中央官制。起初是沿袭元制,在各地设置行中书省,到洪武九年(1376年)即改行省为承宣布政使司,作为新型的高层政区,但民间俗称甚至官方公文往来还是叫省。明代的常制是设南北二京与十三布政使司。然究其实,明代的地方高层行政组织并非只布政使司而已,严格地说,是由都指挥使司、布政使司与按察使司——即俗称的都布按三司——联合组成。三司之长官分别为都指挥使,正二品;布政使,从二品;提刑按察使,正三品。都指挥使掌兵,下辖卫所;布政使掌民政、财政;按察使掌刑法和监察。明代高层政区的三司分立是综合宋、元制度的结果。明太祖歆羡宋代高度中央集权的行政制度,事事模仿,甚至曾计划把首都定在开封而未果。他认为宋代的路制将事权分散在诸监司的手中是良好的办法,因而也照此办理,并且明代习惯上也把布政司与按察司称为监司(《明史·陈士启传》)。至于三司的长官却是从元朝学来,其中:都指挥使本是元代枢密院下设的侍卫亲军中各卫的长官,正三品;布政使则由行中书省的参知政事一职演变而来;按察使则相当于肃政廉访使。

都、布、按三司在地方上三权分立,互不统属,同时又分属中央三个不同的机构。都司听命于兵部和五军都督府,布司和六部与都察院有关联,按司则受命于刑部和都察院。都、布、按三使都是以中央官员的身份被派到地方,从严格意义上说来,明代甚至不存在省一级的政区,有的只是都、布、按三使的施政范围。承宣布政使之名称就说明他们是承宣皇帝之命,布行中央之政,而不是一般的地方官。故明人朱健对当时的这一地方制度曾评论道:“内设六部九卿以统治天下,而外又设十三布政以分治郡邑。内设都察院以整肃朝廷,而外又设十三按察以分寄考劾。兵部、帅府以相维于内,而布、按、都司以相制于外,则名实当而防检为加密矣。”<sup>①</sup>可见明代对地方的控制是大大地加强了。

在三司互相牵制以外,布政使亦不专权于一人,而是分设左右两使。其下属有参政,从三品;参议,从四品。俗称大参小参。布政使的职责是通一省民情、考察官吏、掌握田土户口、征收贡赋,并督理一省礼仪、祭祀、灾情赈恤之事<sup>②</sup>。有重要政务与都、按二使共同商议。布政使的作用是承上启下,上承六部政令,下转知府知州执行。布政使司又称藩司,布政使称藩台。《明史·职官志》说:“初置藩司,与六部均重。布政使入为尚书、侍郎,副都御史每出为布政使。宣德、正统间犹然,自后无之。”说明明前期布政使地位很高。明后期,在布司之上又设总督、巡抚,布、按二司须受其节制。布政使就只管经理钱粮等事,布司也就被谑称为钱粮衙门了。

布政使的下属参政与参议,其职务是分守各道,及派管粮储、屯

① 《古今治平略·官制·明代官制》。

② 《明史·职官志》言布政使的职权是:“掌一省之政,朝廷有德泽、禁令,承流宣播,以下于有司。凡僚属满秩,廉其称职、不称职,上下其考,报抚、按以达于吏部、都察院。三年,率其府州县正官,朝覲京师,以听察典。十年,会户版以登民数、田数。宾兴,贡合省之士而提调之。”

田、清军、驿传、水利、抚民等事。分守道是设于府州之上的布司的派出机构，与元代的宣慰司道相似，但地域范围小得多。起于成祖永乐间，有的驻守省城，有的驻守各府，前后发展为60道。南北二京因不设布政使及其属官，故有时即以分守道（亦称分司）掌管京畿地区。

提刑按察使俗称按台或臬台，与中央御史台称内台相对应，按察使又称外台。因为是从元代的肃政廉访使转化而来，又被称为廉使。按察使一人，正三品。其属官有副使，正四品；佥事，正五品。俱无定员。一是专职巡察，如兵备、提学、巡海、抚民、清军、驿传、水利、屯田、招练、监军，其他政事则不过问。二是分地区巡察，称分巡道，有明一代前后共置69道。明中期，始设由按察副使、佥事专职的提学道和兵备道。提学道置于英宗正统元年（1436年），专职负责管理各府学政和考试生员。兵备道即整饬兵备或兵备副使，又叫兵宪，其职责是监督军事，并直接参与军事行动。此职设于孝宗弘治间，初设于边远地区，后中原亦多设之。

## （二）府州县组织

明代废路置府，作为主要的统县政区，其下或辖州或辖县，或二者并辖。明代的州有两种：一直隶于布政司，为直隶州；一隶于府，为属州。绝大部分直隶州与属州都辖县，少数不辖县。故明代的州应视为统县政区。《明史·职官志》说“属州视县，直隶州视府”，无论从领县的角度看还是从官阶的角度看都不大符合事实。元代的州或有附郭县或无，明代的州自洪武年间起即一律省去附郭县。

府之长官为知府，正四品。“知府掌一府之政，宣风化，平狱讼，均赋役，以教养百姓。每三岁，察属吏之贤否，上下其考，以达于省，上吏部。”宣德三年以后，两京13布司中共置府159。明前期，知府多久其任，甚至有一任至一二十年者，这比较有利于统治稳定，也有利于创良好治绩。知府下属有同知，是知府的副贰，俗称司马，正五品；通判，

俗称别驾,正六品;推官,俗称司理或司李,正七品。同知和通判分管一府的钱粮、清军、治农、水利、屯田等事,无定员。推官一人理刑名。明中后期,知府及其属员调动频繁,杂流并进,清廉者少。

直隶州与属州之长官为知州,掌一州之政,均为从五品。明中期共有直隶州与属州 234。知州属官有同知,从六品;判官,从七品。皆无定员。或有判官而无同知,或二者皆无。

知县正七品,主持全县一切政务。其副贰为县丞,正八品;主簿,正九品。分掌一县粮马之事。又有典史,为未人流官,掌文移出纳。无县丞时,典史可代行县丞之政。明中期设县 1172。县级佐官还有司狱、驿丞、仓官、巡检等。巡检为从九品,下设弓兵,职在治安。

### (三) 总督、巡抚制度

明代地方行政组织的基本体系是由都、布、按三司与府、州、县所组成,但在中期以后,由于形势发展的需要,却逐渐在都、布、按三司之外形成了一套总督、巡抚体制,以为新的地方行政组织。

都、布、按三司分立是为了加强中央集权的需要,但对于处理地方事务却有不利之处,尤其在地方多事之秋,由于事权的分散,使得规模较大的突发事件不能得到及时有效的应付,对内不能绥靖农民起义,对外无法抵御强敌入侵。于是在宣德年间以后,经常向各地派出总督、巡抚两类新型官员,这些督、抚都带有中央政府一二品大员的职衔,在所督或所抚地区内拥有处置军务、监察官吏、治理民事的综合权力,以克服都、布、按三司互不统摄,行政、军事、监察三权各自为政的缺陷。总督、巡抚的派遣在起初均属临时性质,与唐代的使职差遣事毕即罢一样。但明代后期内外交困,阶级矛盾和民族矛盾都不断激化,内地和边境无一日无事,总督与巡抚之职由临时派遣变为长期设置,由派往个别地区而扩大至全国各地,其管辖范围也由变动频繁到相对固定,于是总督、巡抚二职遂成地方最高一级官员,总督巡抚辖区也就成为两京十三布政使司之外的行政区划了。

巡抚一职始于洪武二十四年皇太子巡抚陕西一事,随后,永乐十九年又有尚书蹇义等 26 人巡行天下,安抚军民之举(《明史·职官志》)。但前事只表明巡抚一名之所起,后事则尚无巡抚明确职权之规定。洪熙元年(1425 年)设南畿浙西巡抚,以解决“豪右之民”横行乡里之弊端。宣德五年(1430 年)分遣巡抚赴两京及各地,督催税粮的征收。巡抚职权渐明,且渐有划地分巡之趋势。景泰四年(1453 年)起,巡抚一律属于都察院系统,统称巡抚都御史,以便于在行使监察权时,统辖地方上的按察使和都察院派出的巡按御史;成化二十二年(1486 年),基本上取消了巡抚回京议事的规定,而早在此之前又已准许巡抚携家属赴任,显示出巡抚一职的地方化。故《明史》有云:“天顺而后,巡抚之寄专,而监司守牧不得自展布,重内轻外之势成矣。”<sup>①</sup> 这里监司指都、布、按三司,守牧指知府、知州,这些地方官在天顺以后已不能专权于地方,而必须听从巡抚之命了。至嘉靖万历以后,巡抚已经成为实际上的地方官员,而且职权更加扩展。首先是巡抚成为连续性而不是间断性的派遣(即从“间遣”、“间设”、“暂设”到“定遣”、“专设”、“定制”),而且与一般地方官员一样,有制度化的离任与到任的交接手续;其次从嘉靖中期起,巡抚多加提督军务职衔,更进一步明确执掌军权;并且自万历元年(1573 年)始,巡抚之职名多由“巡抚××地方”改为“××地方巡抚”,这是从中央官员变为地方官员的标志。

总督之设不如巡抚普遍,同时特遣性质较为明显,地方性与稳定性都不如巡抚。成化十年以后,逐步确定了总督节制巡抚的体制。

总督与巡抚名义上都属监察系统,归属于中央都察院。《明史·职官志》曰:“都察院……其在外加都御史或副、佥都御史衔者,有总

<sup>①</sup> 见《明史》周新等人传赞。

督,有提督,有巡抚,有总督兼巡抚,提督兼巡抚,及经略、总理、赞理、巡视、抚治等员。”故总督的正式官称一般为“兵部侍郎兼都察院(副、金)都御史总督××地方军务”,巡抚为“都察院(副、金)都御史巡抚××地方”,表面上似为监察官员,但实际上明后期已演化为凌驾于都、布、按三使的封疆大吏了。地方大吏原为都、布、按三使,“布政使入为尚书、侍郎,副都御史每出为布政使。宣德、正统间犹然,自后无之”。说明正统以后,布政使地位下降,受制于总督、巡抚矣。与此同时,明末的数十个总督、巡抚辖区也寝假成为代替两京十三布政使司的准高层行政区划了。

总督、巡抚虽凌驾于三司之上,但其具体管理工作并非通过指挥三司来行事,而是经由所抚地区的道来实现的。如:宣府巡抚下辖口北分巡道、口北分守道、怀隆兵备道;延绥巡抚下辖靖边兵备道、神木兵备道、榆林兵备道、河南分守道。同时,巡抚又需以往来巡视实现其管理职权,与布政使坐衙施政的方式有所区别。巡抚出巡所属府、州、县时,布政使与按察使一定要随从,表示巡抚的位尊权重。总督行使职权则一方面通过节制巡抚,另一方面也通过直辖的各道来实现<sup>①</sup>。

### 三、清代地方行政组织

#### (一) 高层地方行政组织

清沿元明之制,以省作为高层政区。但省之称谓,起初并不见于官方文书中,至乾隆后,才遍见于上谕敕旨与臣工奏疏之中。这是因为明代后期,地方行政组织已不以两京十三布政使司为重,而以总督、巡抚辖区为准。清初沿袭明代督抚之制,以总督、巡抚为最高一级地方行政组织的长官,并将督抚辖区逐渐调整到与明代之

<sup>①</sup> 靳润成:《明朝总督巡抚辖区研究》,天津古籍出版社1996年版。



省界相一致。而后于康熙初年起，又将明代之两京十三布政使司规划为 18 个地方行政单位，初无定称，嗣后又渐以俗称之省为名。但依明制，省的长官应是布政使，而非督抚，既以督抚为长官而仍称省是名不副实，所以省在清代实际上亦非正式称呼，故《嘉庆重修一统志》将 18 省与边区地方行政单位均称为“统部”，就是此理。而且一省应该只有一省会、一布政使司，但江苏却有两布政使分驻苏州与江宁，称省亦不合适。

清代的总督一般是每二三省设一员，只有直隶与四川是一省一督。故清代定制共设 8 督，即直隶、两江（江南、江西，后江南分江苏、安徽）、闽浙（福建、浙江）、陕甘（陕西、甘肃）、湖广（湖北、湖南）、两广（广东、广西）、四川、云贵（云南、贵州）。8 总督并不涵盖 18 省，山东、山西、河南三省只设巡抚，而不受总督节制。巡抚一般每省一员，也有例外，甘肃则不设巡抚，而由陕甘总督兼管。直隶、四川只设总督而不另设巡抚，故定制 15 抚，为江苏、安徽、江西、山东、山西、河南、陕西、浙江、福建、湖北、湖南、广东、广西、云南、贵州。

因为 8 总督中有 6 督兼制二三省，故除陕甘总督外，其他五督必与五巡抚同驻一省会之中，因而产生矛盾。如两广总督与广东巡抚同驻广州，齟齬不可调和，卒至巡抚被裁。另一方面，不驻总督之省，其巡抚本应听命于总督，但实际上亦往往自行其是，如安徽、江西两抚，至清末已不复听两江总督之指挥。

光绪十年（1884 年）、十一年相继增设新疆、台湾两巡抚，分隶于陕甘和闽浙两总督。光绪三十二年再增奉天、吉林与黑龙江三巡抚，并受同时设置的东三省总督节制。

清朝以少数民族入主中原，接受历史上其他少数统治民族被同化的教训，重要官职皆以满人充任。不但中央官如此，地方官亦尽然。据《听雨丛谈》统计，自顺治四年至雍正十三年（1647—1735 年）近九十年间，八旗成员任总督者 307 人，任巡抚者 463 人（其中汉军旗十

居其七,满洲十居其三,蒙古仅二人)。直到咸丰年间以后,湘军、淮军崛起,镇压太平天国革命“有功”,汉人之任督抚者方才大量增加。

清代在省级政府中裁去都指挥使一职,于是省级长官只余布、按二使。虽名义上布、按二司为省级政府,实布、按二使已成督抚之僚属。明代布、按定期朝觐,至清废而不行,不复有直达皇帝面奏之权。布政使司既是省级政府,应该是每省只设一布司,但江苏省却是例外,乾隆二十五年增置江宁布政司,驻江宁,与原驻苏州的江苏布政司并立,分辖江宁、淮安、扬州、徐州四府,海州、通州二直隶州。江宁与苏州并为江苏省省会。

明代布、按二司之属官与布、按二使同驻省城,后虽由布政司之参政、参议派出道员为分守道,按察司之副使、佥事派出道员为分巡道,但这种派遣只是临时性质。且明代的道无品级,视所带职衔而定,参政为从三品,则守道同;佥事为正五品,则巡道亦同。清代则自乾隆而后,道员成为地方实官,取消虚衔,定为正四品。但道在实际上又不被认为是一级行政区划。所以从行政区划看,清代是省、府、县三级,而从官员设置看,却有督抚、布按、道员、知府、知县五级。州、县的文书须先申府,府申道,道转布按,布按再呈督抚。官僚机构如此层次重叠,行政效率自然很低,但中央政府却收集权之效。清代以前地方官员层次必与政区层级相对应,至清则相脱离。

在守道与巡道之外,清代尚设有不少无地方区划的专职道员,如粮道、河道、驿传道、盐法道、海关道等。

## (二) 统县政区及县级政区行政组织

清代的统县政区有府、直隶州与直隶厅。

府的长官为知府,首都所在府的长官则称府尹,与明代相同。府的佐贰有同知、通判、推官等。推官后来省去。知府一人,同知、通判无定员。下属有经历、照磨、司狱各司。知府总一府政事,同知、通判分掌粮、盐、督捕、江海防务、河工、水利、清军理事等事务。又,裁省推

官以后,同知、通判多被派遣到府境内分防,久之,其分防地逐渐形成府以下的一种新的行政单位,称为厅。另外,在边陲少数民族地区不宜设置州县者,也设厅,而由同知或通判主领其事。厅有散厅与直隶厅之别。散厅等同于县,直隶厅与直隶州一样,直属于省,但很少有辖县者。

直隶州等同于府,下有属县。散州等同于县,且其下并无属县,不同于明代的属州亦可领县。州置知州一人,佐贰有州同、州判,无定员。知州掌一州之事,州同与州判分掌粮务、水利、防海、管河诸职。全国计直隶州 76,散州 48。

县设知县一人,初沿明制,年终俸满,行取知县至京,补授科道或部职。乾隆以后,停止行取,其贤能者仍然可以题擢部员。知县掌一县之事,佐贰有县丞、典史各一人,主簿无定员。县丞、主簿分掌粮马、征税、户籍、缉捕诸务,典史则掌狱囚。如一县无丞、簿,典史总领其事,无所不管。此则沿袭明制而无所改。大县的县丞有时可与知县分驻两地,且榜其衙门曰某某分县。县之具体事务又有六房书吏办理。六房即吏书、户书、礼书、兵书、刑书、工书等房,如同中央六部。每房书吏各若干名。书吏又称典吏、胥吏,俗称书办或稿公,为未入流官。

县以下尚有保甲组织,责在清查户口,编定牌甲,以维持地方治安。保甲之级成为:“每家出一丁,十家以牌长一人率之;百家(即十牌)以甲长一人统之;一村(即十甲,合一千家)以保正一人总之,保副二人之为之辅。”(《牧令须知》卷一)

另外,清代的地方官,从知县到督抚,一般都要聘请几位机敏能干且有学问的人,协助办理一切事务,称之为幕宾,俗称师爷。督抚至知府师爷无定额,县则大县二人,有刑名师爷与钱粮师爷之分,小县一人,兼刑名、钱粮于一身。师爷非命官,东家待以宾礼,合则留,不合则去。年终致送束修,由东家自掏腰包。师爷由于收入丰厚,且无入

身羈絆,故在清代形成一种专门行业,从事者不少,其中尤以绍兴师爷为著名。<sup>①</sup>

---

## 第六节 地方行政组织变迁的基本特点

---

### 一、历史上地方政府与行政区划关系的变化

地方政府与行政区划的关系有过一个根本性的转变过程。从秦到唐,一般而言是先划定行政区域,再派遣地方官员,这可以秦为代表。《史记·秦始皇本纪》说:“二十六年,分天下为三十六郡,郡置守、尉、监。”就是先分郡,再任命郡守、郡尉与郡监。如果借用《周礼》的话,就是先“体国经野”,再“设官分职”。但从宋代开始,这一情况有了变化。在高层政区中是先“设官分职”,再“体国经野”,亦即先行派遣转运使负责将地方上的财赋转输到中央,再“节次以天下土地形势”划定这些转运使的施政范围,这一范围后来就成了新型的高层政区——路。转运使在名义上是中央派出的官员,路其实就是中央官员的施政区,不是纯粹地方性质的行政区划了。

与上述情况相对应,地方官员性质也有本质的变化。本来中央官员与地方官员有京官与外官之别,两者性质截然不同。地方官在地方上有全权处理民政军政的权力。中央政府只能对之实行监察,而不能事事干预。秦汉的郡守、县令在地方上开府设治,自辟僚佐,俨然小朝廷。东汉末年以九卿出任州刺史,是中央官员转为地方官员之滥觞。但州成为正式行政区划后,刺史即转而成为地方官员,与中央官

---

<sup>①</sup> 本章论述官制方面的个别内容参考了杨志玖主编:《中国古代官制讲座》,中华书局1992年版。

员依然有别。到了唐代,名目繁多的使职本来都是中央官员的性质,其中的节度使、观察使后来也成为地方官员,但依然带有中央官员的性质,因为方镇(道)始终不是一级被中央承认的正式政区。宋以后,不但高层政区长官是中央官员,州县两级也以中央朝官出任,中央官成为地方官,倒过来也就意味着地方官变成了中央官。

本来由于“体国经野”在先,因此行政区划的名称自然也是地方政府的名称。秦汉的郡县不必说,唐宋的道、路、州也都是名副其实的行政区划名称。但是从元代起,这点也倒了过来,地方政府机构的名称成了行政区划的名称。行中书省是中央派到地方的办事机构,却变成地方高层政区的名称。明代的承宣布政使司,更是明明白白的政府机构,但却同时也是府州以上一级政区的名称。当然由微而著,追究政府机构名变成政区名,最早还应推到唐代的府。府本是官员办事的机构,至唐而加于地位尊崇的州,即是以机构名而为政区名,但这对于政区的性质尚无大影响。元的行省与明的布政司则有质的不同,表明它们已不是原来意义上的高层政区。至于以官员的职称作为政区名称的特例,则早在汉代已经出现,如三辅的京兆尹、左冯翊与右扶风;又如都尉既是一郡的武职官员,又作为军事型政区的名称,与上述以政府机构名称为政区名称性质显然有别,此处不赘。

## 二、各级地方政府稳定程度有别

县以下自治性质的地方组织变化大,县以上行政区划和相应的行政组织变化也大。县级行政组织最为稳定,这表现在三方而:一是建置稳定,县的数目波动变化较小(体现在政区方面,就是幅员变化不大);二是机构稳定,官员组织变动不大;三是名称变化不大,县作为政区名称从出现至今不变,只是出现少数的与县相当的行政组织(如道、邑、侯国、军、监、厅等)。县的长官也几乎不变,从县令(长)变

到知县而已,至今仍叫县长。县的变动不大,是因为它是直接的亲民机构,地位重要,变动太多会影响社会稳定与国家的财政收入。在某种意义上,县令的重要性甚至超过中央官员。故《抱朴子·百里》云:“烦剧所钟,其唯百里,众役于是乎出,诛求之所丛赴。牧守虽贤,而令长不堪,则国事不举,万机有阙,其损败岂徒止乎一境而已哉?令长诚宜得才,乃急于台省之官也。”

郡级政区与政府不大稳定。形态多样,有郡、州、路、府更相迭置,长官有太守、刺史、知州、知府随之而变。郡的数目、幅员,郡级政府的组成都比县变化要大得多。最不稳定的是高层政区及其政府。与郡县不同,这级政区与政府不是每个朝代都有,而且前后变化相当大。其政区形态有州、方镇一道、路、行省、督抚辖区;政府的变化又有三次重要标志。以派遣性的使职而不是固定性的地方官为高层地方政府组织的首长,以刺史(监察)、节度使—观察使(军事加监察)、职能使职(转运使等,各项专业职司,布政使)、中央分支机构(行省丞相)、总督巡抚(军事),都是非地方性官员与非地方性组织而变为地方性官员、地方性组织。

### 三、政区与政府的配合方式的变化

从一般的行政组织原则来说,在同一层级中有整体制(一元制)或分离制(多元制)的区别,宋以前是一元制,每一级行政区划设置一个唯一的政府,如县级政府、郡级政府、州政府等等。宋、明的高层政区则不同,不设专权的单一政府,而是将政府职权分散在几个大致相当的机构中,形成多元制的地方政府。在宋代,多元化就是指诸监司即转运使司、提点刑狱司、提举常平司等政府机构,在明则是都、布、按三司(有时也借称为诸监司)。如果以较通俗的话来说,政区与政府一般而言是一对一的关系,亦即每一层级一个单一政区与一个

单一政府。从秦到唐,政区与政府的关系都是这一模式。宋以后同时出现两方面的变化:一是同一层级可以有复式的政区,例如宋代诸监司路在地域范围方面与行政中心方面的一致,明代都、布、按三司管辖地域的不相重合;二是同一政区有互相平行的各司其职的政府,例如宋代在同一路里存在诸监司(在明代则是都、布、按三司)各自为政,或协议为政的政府形式。简单地说,宋代以后,在同一层级中政区的单一性与地方政府的单一性都变模糊了。

另一方面,在不同层级中,政区与政府之间也发生不相吻合的变化。明代以前一个层级的政区对应一个层级的政府,而清代的省一级政区却与两级政府相对应,一级是布政使、按察使等,一级是总督巡抚。

#### 四、地方政府的长官负责形式

行政组织的体制又有一长制与合议制之分,这是指在一个行政机构中是单一首长制,还是多负责人制。从秦到唐,地方政府一直是一长制,亦即在一个机构中由一个人负全责。宋代情况有所变化,一路之转运使已不止一员,而有二三员之多,目的也是相互掣肘,防止专权。明代学宋,在布政使司中设左、右布政使各一人,共负其责,而左布政使地位略高,皇帝即位时,左布政使要亲至京师朝贺。

# 第六章 量地制邑、度地居民 ——行政区划幅员的 伸缩

层级是上下政区之间及地方政府之间关系的体现，但并非政区本身的要素。幅员、边界、形状、地理区域和地理位置才是政区本身的要素。其中尤以幅员与边界两要素最为重要。本章先从政区幅员的变迁过程说起。究竟每一层级应划分多少政区——亦即设置多少个地方行政单位——方才合适，这是地方行政制度的一个重要环节。《礼记·王制》说：“凡居民，量地以制邑，度地以居民”，这是对于政区必需有一定幅员，以及幅员与人口之间数量关系的最早论述。虽然这里的邑还不见得是后世的县，但这句话正和体国经野一样，具有重要的象征意义。

行政区划的幅员从另一个角度看就是地方政府的管理幅度，更通俗点说就是地方政府的权力圈。而政区的幅员又直接与地方行政单位（即地方政府）的数量相对应。政区幅员大，则行政单位数目少，政区幅员小，则行政单位数目多。不过倒过来的道理不一定成立，行政单位增多并不一定意味着政区幅员必然要缩小，因为当行政单位



设置在边境或内地的新开发区时,并不影响其他政区幅员的变化。因此关于地方政府的数量与行政区划分布的变化将在另外一章说明,本章所述主要是侧重于政区幅员的具体变化,以及引起变化的主要原因。

---

## 第一节 政区幅员的尺度

---

幅员就是指面积的大小,那么政区的面积大小到底是如何确定的?

县是中央政府直接任命长官的基层政区,因此划定县的幅员是确定其他层级政区幅员的基础。秦汉时就定下了一个基本原则:“县大率方百里,其民稠则减,稀则旷。”(《汉书·百官公卿表》)也就是以百里见方的面积作为县的幅员基数,再以居民的数量作调节。人口稠密的地方,县的面积划得小些;人口稀少的地方,县的面积划得大些。这个原则自然合乎道理,因此为以后历代所遵奉,百里之县成为习惯的称呼,县令有时也就戏称为百里侯。《三国志·蜀书·蒋琬传》载,琬为广都令,诸葛亮说蒋琬是:“社稷之器,非百里之才也。”意思就是蒋琬不该只当一名县令。实际上,如果除去方百里这个具体数字不计,至今也还没有更高明的原则来代替它。所以,今天青海省的一些县,内蒙古的某些旗,其地域之辽阔几和沿海的省一般大,但也无法随意缩小,因为那里的人口过于稀少。

至于秦代方百里的数字如何确定,历史文献上没有记载,推测是为了与当时的管理水平相适应。如果假定县城位于方百里的某县的几何中心,那么从这个中心到四边的距离都是五十里,相当于今天的十七点五公里,这样的距离,如果起早贪黑的话,可以

在当天徒步往返。这对于官员下乡劝课农桑或农民进城缴纳租赋都是比较合宜的。当然这是就理想情况而言,因为一个县的地域,不会是四方四正,县城也不一定恰好在几何中心,但是以上的推测大约并不离谱,因为一切基本原则都是按标准情况制定的。秦汉时代,中国经济最发达地区是黄河中下游地区,这里已经形成关中与山东(即崤山以东地区)两个经济重心。在地理景观方面,黄河中下游是一马平川的大平原,因此在平原上以方百里作为县的幅员标准也是合乎情理的。在国外也有类似的例子,法国大革命以后,重新划分行政区域,其中最高一级区划 *département*<sup>①</sup> 幅员的划定,就是以使这个区划之中所有居民都能一天之内往返于区划中心与居住地之间为原则,但这个原则的确定已在秦代之后两千年了。

县以上政区的幅员则没有面积大小的明确规定,大致是以所辖县的数量作为大小的衡量标准。汉代的人俗称郡为“千里之郡”,指的是一个郡大约领有十县之地。三国时代的人称州为“万里之州”,也是表示一个州大概包含百县之地的意思,并不是郡非千里见方,州非万里见方不可。说到底,千里之郡与万里之州也是间接以地域面积和人口数量两项指标来确定幅员大小的。因此在秦汉时代,南方的州郡幅员都比北方大得多,其原因就是南方户口少,而县的分布稀。二千年来,县级政区的幅员相对稳定,县以上各级政区的幅员都是变动不定的,例如从秦到宋,统县政区就有越来越小的趋向,其中有出于政治目的和行政管理的需要,也有为了适应自然区域和经济开发状况等原因。因而不但在同一朝代中同级政区的幅员悬殊很大,历代同类政区的幅员也有相当大的波动,尤其是某一朝代新创置的政区更有其特殊的幅员。

---

① 这个词过去曾被译为省、郡或县,都不妥当,因此照写原文。

## 第二节 “百里之县”幅员的相对稳定

元代以前,每一县级政区的幅员大小在历史文献中一般是没有具体记载的,只是到了明代以后,在一些地方志中有些县才有幅员大小的记载。因此关于历代县的幅员变迁情况,不容易直接弄清楚。但是由于在国家疆域不变的情况下,政区的幅员与数目成反比,因此从历代县数的变化,可以间接地看出县的幅员变化情况。一般说来,县级政区数目的增加表示其幅员的减缩,反之亦然,下表就是历代县级政区数目的变化简况。

时期	秦	西汉	东汉	三国	西晋	南北朝	隋	唐	宋	元	明	清
年代		-8	140	265		580	607	740	1102			
县数	1000	1587	1180	1190	1232	1752	1255	1573	1234	1127	1138	1455
县级政区数	~	~	~	~	~	~	~	~	~	1324	1427	1549

从表中可以看出,县级政区数量的变化是不大的,从秦到清,县级政区的数量只增加 50%,而时间已经过去 2000 年,疆域已经大大扩展。

县数的增加有许多原因,其中有两个原因与县的幅员变化没有关系,那就是外部疆域的扩大与境内统治空白的消失。前者不言自明,后者必须举例以明之。譬如福建的长汀、龙岩、宁化三县都是唐朝开元二十四年“开山洞置”,所谓山洞是指原来为政府统治所不及的偏远山区,当这些地方开辟为县治后,自然不会影响其他县的幅员的缩减。但是在传统观念上,这种情况依然被看成是其他县幅员的减

小。还是以福建为例。今福建地区,在西汉时只设置了冶县一县,于是全福建都被看成是冶县地,凡是新置一县,都被当成是分冶县地所置。这种看法当然不合适,因为当时的冶县根本管不到偏远的山区,只能管辖今福州附近的地区而已,但在地方志上一般都按上述传统观念来表示。

除了以上两个原因,新县设置多是从旧县分出,必然要使旧县的幅员减少。反之,原有县的撤销,也必然并入邻近的县,而使后者的幅员扩大。上表有几个朝代的县数增加特别突出,有几个朝代比前代的县数有明显减少,都是县的幅员有一定程度变化的反映。

秦代的县总数到底多少,前文已说到,估计是千数左右。西汉的县数增至 1587 个,一方面自然是汉武帝开广三边所增置,另一方面则因为大量侯国的分封。这些侯国绝大部分是由某县分出一乡之地,或分出几百户的户口建立起来的,幅员非常之小,但是却具有与县同等的政治地位。在 1587 个县中,这样的侯国就有 200 多个<sup>①</sup>。到了东汉,这些侯国全被省去,再加上因人口减少而省并大量的县,于是总县数就明显减少,但这在同时却说明东汉县的幅员相对比西汉要大。南北朝时期,县数的增长最不正常,原因在上一章已经说过,乃是为了设官分职的需要,而把县的幅员不断割小,以增设更多的县政府,例如南朝齐氏的东平郡领 2 县,一县是寿张,是“割山阳官渚以西三百户置”,另一县是淮安,乃“割直渚破釜以东淮阴镇下流杂一百户置”(《南齐书·州郡志》)。此时县的幅员之小,可见一斑。

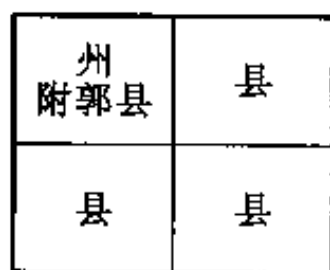
隋代由于矫枉过正,大量并省州县,所以县数明显减少,幅员也相对增大。唐代以后南方开发程度加深,经济显著发展,不断有新县从老县分置出来,新、旧《唐书·地理志》对此颇有详细的记载,如:江

---

<sup>①</sup> 参见周振鹤:《西汉县城特殊职能》,《历史地理研究》第一辑,复旦大学出版社 1986 年版。

西的玉山,是“分常山、须江置”。四川的蒙阳县是“分九陇、雒、什邡三县置”,被分割的老县,幅员自然要缩减。唐代县数的大幅度增加,一方面是恢复了被隋代并省的部分县,另一方面是疆域扩大所致,第三方面就是新县的析置。宋代疆域比唐代大为缩小,燕云十六州失于辽,陇右西北地区归于西夏,云南一带独立为大理,越南北部成为安南国领土,县数自然减少。

元代县数减少的原因则大为不同。以元代版图之广袤,面只领1127个县,令人感到难以理解。除了因长期战乱、人口大量流失,因而并省大量的县这个比较明显的原因外,还有另一个比较隐蔽的缘故,那就是相当一部分的州应当看成县级政区,而不是统县政区。宋代以前,州是统县政区,州治必须设于某个县城之中,这个县被称作附郭县。元代许多州不设附郭县,因此州治周围就形成一个与属县相当的县级政区,如下图所示。有无附郭县的州,其所含政区个数是一样的,只是前者比后者要多领一个县,也就是多出一个县政府来。同时,元代又有许多州不领县,这些州其实也是县级政区。最后,江南地区由于户口较多,又有一批县升为州,这些州也不辖县,从区划上来看,自然也是县级政区。明、清两代,所有的州都不设附郭县,清代的直隶厅也是这样。所以元、明、清三代,从纯粹的县数来看都偏低,从县级政区来看就属正常了。



有附郭县的州



无附郭县的州

虽然历代的县数有一定的波动,反映了县级政区的变化,但从总的方面说来,县的数目与幅员的变化是不大的,即使在南北朝时期,其变化也比郡、州两级政区小得多。这表明作为基层政区的县,其幅员大小是以行政管理的程度来确定的。不管什么朝代,都要维持正常

的农业生产,才能保证王朝的长治久安。而县级政府是直接“牧民”的基层组织,其劝课农桑和收租征赋的施政范围是不宜朝令夕改,频繁变动的,否则将会影响国家职能的正常发挥。这就是县级政区的数目与幅员相对比较稳定的基本原因。而且不但求县之幅员固定,也求其大小相去不远,以利管理。

对于州县幅员的大小,宋人认为应调整至大小相去不远的程度。如毕仲游主张:“为今之策,宜先求建国之大法,要在均一而易治。凡邑之大者,割其大以补小;邑之小者,增其小以成大,置一县之封必度四面之界,分长乡以补其短,分宽乡以补其狭。县相比,州相较,大者不使如固始之宽,小者不使如仙居之狭。此之谓均户口赋税之籍,徭役狱讼之制大略相等。贤者俯就而有余,不肖者勉强而无累。”<sup>①</sup>这个建议的目的是为了使管理者均其能力,以能者治小县,而不能者理大县,不利于治理效果。说明宋代的地方行政管理工作已经达到比前代更高级的水平。不过在实际上,均一政区幅员的想法,远远无法实现,因为无论人口密度、经济开发程度和自然环境、地域之间的差异差别太大了,幅员大的政区未必比幅员小的政区难于治理,幅员只不过是众多行政管理难度的因素之一而已。

---

### 第三节 “千里之郡”幅员的缩小倾向

---

#### 一、统县政区幅员变化总趋势

从总的方面看来,号称千里之郡的统县政区,其幅员自秦

---

<sup>①</sup> 《历代名臣奏议》卷四二,上海古籍出版社影印本,1989年版。毕氏语中之固始县,今属河南,仙居县在今浙江,当分别是宋代幅员最大与最小之县。

至宋呈现出逐渐缩小的倾向,元代以后又经过一个先大后小的起伏。这一不断变小的总趋势由种种原因所造成,其中以政治因素最为关键,目的是要实现中央集权对地方分权步步强化的抑制。

县级政区的幅员因为较小,而且在元代以前大多没有面积大小的具体记载,因此在历史地图上只能以点——即县治所在的地点来表示。统县政区已有足够的幅员,其属县又有明确的地理位置,因此在地图上可以画出其地域范围来,幅员的大小是一目了然的。另一方面,统县政区的幅员还可以从其所辖县数的多少来判别,辖县越多,一般说幅员越大,反之亦然。但是这并非绝对,在特殊情况下,也有辖县多而幅员并不大的。在下面的分析中,两方面的标准都要用到。

秦始皇统一天下时置郡三十六,另外还有一个郡级政区是内史——即首都咸阳附近地区。后来因为开胡越之地以及将内地的郡析小,到秦代末年,郡的总数是48,与内史一起共49个统县政区。秦县的总数大约为1000,平均起来,每郡统县在20个左右。汉代以后,郡的幅员明显比秦代为小。《汉书·地理志》说:“汉兴,以秦郡太大,稍复开置。”开置的意思就是把一郡分成数郡,或二或三。如前述秦代内史在汉代被分成京兆尹、左冯翊、右扶风三郡,号称三辅。又如从庐江郡分出豫章郡,从陇西郡分出天水郡,从北地郡分出安定郡等等。秦的内史相当于今天的关中平原,面积不足陕西省的1/3,分成三辅以后,幅员就更小了。汉代为什么要把郡划小,史籍并未明言,但很显然其主要目的是为了削弱郡太守的权力,减少地方的分权。

统县政区幅员的变化总趋势,如果从具体面积来分析,很不容易讲清楚,这里首先用辖县数量的变化来作大体的表示,下表所示就是历代每单位统县政区所辖县级政区平均数的变化。

时 期	西汉	东汉	三国	西晋	北周	隋	唐	北宋	元	明	清
①县级政区数	1587	1180	1190	1232	1124	1255	1573	1234	1324	1427	1549
②统县政区数	103	105	158	172	508	190	328	351	319	179	276
①/②	15.4	11.2	7.5	7.2	2.2	6.6	4.8	3.5	4.2	8	5.6

从上表可以看出,统县政区的幅员呈现出一波三折的变化。秦代以后,统县政区幅员直线下降,至南北朝末年达到最低点,隋代再次回升但未达到西晋水平,之后又再度减缩,至宋代达到第二个波谷,元代以后又回升,至明代达到新的波峰,清代又开始下降,但仍比唐为高。我们从这些数字再结合具体的实例作进一步说明。

东汉的郡比西汉的郡有些缩减,如西汉会稽郡范围包括今苏南、浙江和福建,过于寥廓,东汉分成吴郡与会稽两郡。但从总的方面看来,两汉的郡幅员相去不远。西汉每郡平均统县在15个以上,包含很大水分,是由于许多小侯国的存在而形成的。例如西汉琅邪郡领有51县,是汉代领县最多的郡,其幅员实际并不大,只不过相当于今天的山东省东南一隅青岛、日照、诸城、海阳一带十一二个县市的范围。领县多的原因是该郡的属县当中,就有大半,亦即31个县是幅员很小的侯国。

三国时期的总县数与东汉差不多,但郡国数增加了50%,表明郡国的幅员有很大幅度的下降。但这种变化还带有加强行政管理和反映经济开发逐渐深入的意义,有时还有强化镇抚的作用。尤其是吴国割据东南地区,过去人口较少,经济不发达,县的分布很稀,郡的幅员很大,汉末中原大乱,北方人口大量南来,政府又着意发展经济,以增强自身实力,相应也增设许多新郡。例如今江西地区,两汉都只设



豫章郡一郡,到三国时已分为四郡。又如孙吴后期分吴郡与丹阳郡置吴兴郡,就是为了“以镇山越”的需要(《三国志·吴书·孙皓传》)。西晋时期,郡国幅员与三国差别不大而略偏小。南北朝时期,郡的幅员直线下降,则主要是出于分官设职的需要,而把郡不断割小,并不全是以此来削弱郡太守的权力。

隋代虽然拨乱反正,大大扩展了郡的幅员,但仍不使其过大,比起西晋来仍略小。唐代更是有意减削统县政区——州的幅员。唐代设置正式政区的版图与汉代相去不远,而唐州的总数竟是汉郡的三倍有余,说明平均唐代一个州的幅员只有汉郡的 $1/3$ 。时人常称唐州为十万户州,其实这与千里之郡一样只是象征性的称呼,据天宝元年户口最盛时期的记录,七万户以上的州仅得36个,只占当时总州数的 $1/9$ 。甚至五万户以上的州也占不到 $1/5$ ,大部分的州都在两三万户以下,足见唐州之小。

不但如此,在削减州的幅员的同时,唐朝政府还配合以削夺刺史权力的措施,这些措施最重要的有两项:一是军民分治,刺史不像汉代郡太守那样掌有军权;二是州县属员都要由中央吏部铨选,不能由刺史和县令自行辟除。这一措施实际上从隋代已经开始,《隋书·刘炫传》载炫语云:“往者州唯置纲纪,郡置守丞,县唯令而已,其所具僚则长官自辟,受诏赴任,每州不过数十。今则不然,大小之官,悉由吏部,纤介之迹,皆属考功。”

宋代中央集权更加强化,州的地域更形缩小,有将近 $1/10$ 的州只辖一县之地,完全不可能发生割据一方的现象,但地方政府也就因此缺乏御侮缉乱的能力,形成权轻易撼的毛病。

元代统县政区有路、府、州三级,路、府两级的幅员比宋代州的幅员为大,但元代州的幅员是不可遏止地向下滑波,359个州当中,就有158个州没有属县,除了官员级别较高以外,这些州实际上等同于县,但从总的平均数来看,元代统县政区的幅员比宋代略有起色。

明代则是突变时期,主要的统县政区——府的幅员已超过三国时期郡国的平均幅员。如以今山东地区为例,在明代只设6个府,而在其前的宋代竟分布有20个州(或府、军),即使在其后的清代也分置了12个府和直隶州。又如今广东地区,在明代只设八府一直隶州,而在元代却分置18个路、州。可见明代在这一地区的统县政区平均幅员比元代扩大了一倍。

清代高层政区和统县政区幅员都比明代有所缩小,尤其因为直隶州数量比明代多得多,所以统县政区的平均幅员比明代小了许多,不过比起唐代州的幅员还是要大些。明代扩大统县政区幅员的做法,可以说是接受了宋代积弱的教训。既然地方上的军权、财权都已收归中央,则适当地扩大府一级官员的行政事务管理范围,对于地方上的绥靖治安能力自有一定的好处。明代能维持长达277年的长期统治,与统县政区有较强的缉乱能力不无关系。秦代以来,统一王朝延续时间比明代长的只有唐代(290年),但在唐代后期存在藩镇割据现象,已算不得真正统一的王朝了。

统县政区的幅员就是该级政区长官的权力范围,这个范围的大小直接与地方分权的大小相关,尤其在实行二级制或虚三级制的朝代,中央政府更不希望统县政区的幅员过大,所以从秦到宋,政区幅员逐渐小了下去。在实行三级制的时期,发生割据的危险乃在于高层政区,对统县政区幅员大小的考虑,就着重于行政管理效率,而不是分权太轻太重的问题,这就是元、明、清三代的路、府一级政区允许有较大幅员的缘故。

## 二、统县政区幅员调整的原因——东汉但望 分郡疏的检讨

郡级政区幅员的适当尺度是多少,郡为什么要逐渐划小,这样一

些问题在自上而下的官方正式文献中没有留下任何记载。但是在东晋人常璩所著的《华阳国志》中，却保留了一份极其可贵的、由下而上要求分郡的奏疏，从中我们可以看到除中央政府政治目的以外的其他种种划小郡境的原因。

东汉桓帝永兴二年(154年)的时候，巴郡太守但望给朝廷上疏，要求将巴郡一分为二，陈述了必须分郡的理由，并提出了具体分郡的方案。虽然当时的执政者因循守旧，不同意实行分郡，但是由于分郡的必要性一直存在，终于在38年后实现分郡，只不过方案改为一分为三。但望奏疏陈词恳切，理由充足，这里特将其要求分郡的原因作一检讨。

分郡的根本理由是郡境过大、户口太多以及产业兴盛。该疏开头说：“谨按《巴郡图经》，境界南北四千，东西五千，周万余里。属县十四，盐铁五官，各有丞史。户四十六万四千七百八十，口百八十七万五千五百三十五。”秦代巴郡居今四川东部，境域辽阔，至西汉中期才分出西南角界犍为郡，其后垂三百年郡境未曾变动，而户口从西汉末年至当时已分别增加两倍和一倍半，属县增加三个，并且各县经济发达，盐铁五官俱全。为了行政管理的方便，这样的大郡自然应该划小。

由于郡境太大，“土界遐远”，“远县去郡千二百至千五百里。乡亭去县，或三四百，或及千里”，因此治安十分困难，“令尉不能穷诘奸凶，时有贼发，督邮追案，十日乃到，贼已远逃，踪迹绝灭”。同时由于郡境太大，老百姓当差服役，吏员履职省亲，路途都太遥远，“给吏休谒，往还数千(里)”，负担很重。下级官吏如果“冤枉弱民”，则百姓“欲赴诉郡官，每惮还往”。同时，上级官员巡视属县也受影响，“太守行桑农，不到四县。刺史行部，不到十县”。公文往来旷日持久，“闭囚须报或有弹劾，动便历年”。总之一句话，行政管理极为不便，为了治政有效，必须分巴郡为二。

由但望的奏疏可以看出，一个郡的境域不可过大，尤其在人口增多、经济发达以后更须适当划小。与巴郡为邻的蜀郡，在西汉时就已

一分为三(一度一分为五)。巴郡山地居多,经济还较蜀郡落后,所以郡境长期不变。但三百年后,分郡条件已经成熟,所以才有但望此疏的出现。这种由下而上自发的分郡要求并不多见,因为对太守而言,郡越大权力越大,正是求之不得的事。因此这份奏疏应是当地士民、豪强强烈愿望的反映。

大量郡级政区地域划小的具体情况我们虽不得而知,但除中央政府的集权目的以外,如上述分巴郡疏所列举的种种理由肯定是全部或部分存在的。

---

## 第四节 “万里之州”幅员的起伏变化

---

这里的“万里之州”是用来比喻历史上所有形式的高层政区。高层政区指的是不直接统县的政区,在魏晋南北朝是州,在唐为道(方镇),宋为路,在元、明、清为省。由于这级政区幅员最大,如果政区长官又兼有财政、军政大权,形成唐代藩镇那种“又有其土地,又有其人民,又有其财赋,又有其甲兵”的形势,则分裂割据局面必然出现。因此这级政区是皇帝极不愿意设置,而又往往不得不设置的政区,这级政区的设置与否以及这级政区幅员的大小、界线的划定,就成为历代最高统治者最重视最操心的问题。而就幅员而言,无论是州,是道,是路,是省,全都经历了由大变小的过程。

### 一、州的幅员和数目

州本来是水中高地的意思<sup>①</sup>,战国时人借用大禹治水的传说,将

---

① 由于“州”成了地理区划的通名,所以又制造了“洲”字,以表示水中高地的原意。

天下划为九州,写成《禹贡》这篇我国最早的区域地理著作。后来《周礼·职方》、《吕氏春秋·有始览》也都提出各自的九州区划。但这些区划都只是纸上谈兵而已,直到汉武帝时才真正把州当成监察区的名称。当时分全国为 13 刺史部(另外三辅、三河与弘农郡由司隶校尉监察,见第三章所述),其中 11 部以州为通名,如冀州刺史部、豫州刺史部、兖州刺史部等等,所以俗称 13 州。州名来自《禹贡》和《职方》,因这两篇都是儒家的经典,两篇著作的州名大部分相重,而略有出入,正好提供了 11 个互不相重的州名。其中《禹贡》有 2 个州名雍州和梁州,分别被改成凉州和益州(参见图 6-1)。



图 6-1 西汉十四州部图

汉武帝时候的 13 州,地域十分广阔。北方的州略当今半省、一省之地,南方的州可抵今两三省、三四省之地。除了朔方刺史部被并入并州刺史部以外,其余 12 州的幅员大致由东汉继承下去,司隶校尉亦正式领一部,同时交趾刺史部又改名为交州,所以习称仍为 13 州。

到灵帝中平以后,13 州部成为正式的行政区划。献帝兴平元年(194 年)又分凉州河西地为雍州,成 14 州之势。建安十八年(213 年)曹操弄权,“并十四州又为九州”。曹丕称帝又复 14 州之制,但将凉州与雍州之名互易。故三国时期州的幅员和数目与东汉末相比没有实质性的变化,只有一点特别,即魏、吴两国都设荆、扬二州。但是魏的荆、扬二州只具象征性意义,仅占原二州地域一小部分而已。与此同时,司隶校尉部又改称司州。三国末期,魏灭蜀,分益州为梁州,吴又分交州为广州。西晋代魏,分雍、凉、梁三州置秦州,分益州置宁州,分幽州为平州。故平吴统一后,州的数目增加到 19,幅员比起东汉来已明显缩小。西晋末年,幅员最大的荆、扬二州也分置出湘、江二州,形成各州幅员比较均衡的 21 州的局面,下表就是汉晋之际各州部的分化过程示意。

		北方									南方				
		司隶	冀州	幽州	并州	朔方	兖州	青州	徐州	豫州	凉州	扬州	荆州	交趾	益州
西汉															
东汉															
三国	魏														
	蜀														
	吴														
西晋															
		司州	冀州	幽州 平州	并州	兖州	青州	徐州	豫州	凉州 秦州 雍州	扬州 荆州 湘州 江州	交州 广州	益州 梁州 宁州		
		⑬	①	②⑱	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧⑰⑭	⑨	⑩⑳㉑	⑫⑯	⑪⑮⑱	

表中序号①-⑬及朔方等 14 州部同时置,⑭—⑳诸州部按始置年代编号。虚线-----表示魏国只占荆、扬二州小部分地。

三国时人称州为“万里之州”，虽是以辖郡数目为说，在当时州的地域也确有地广万里者，如南方的荆、扬、益、交四州就是。西晋的州，幅员已有所缩减，但依然地域辽阔。东晋十六国以至南北朝以后，州的数目大幅度增加，幅员急剧减小。产生的原因很复杂，如上一章已经提到的为报功酬庸而因人设州，又有因侨置需要而置州（详后），还有的是为了巩固中央集权而使州置于割治无常的状态。如《宋书·何尚之传》载：“荆扬二州，户口半天下，扬州根本，委荆以阃外，至是并分（指两州各割一部分地置郢州），欲以削臣下之权，而荆、扬并因此虚耗。尚之建言复合二州，上不许。”不许的原因就是以巩固皇权为要务，而荆、扬二州经济受影响，倒在其次。

当然，州的幅员的缩小，有时也和郡一样，在经济发展到一定程度，或为治安需要，或为管理方便而逐渐划小，并非都是因人设州。《北史·魏诸宗室传》载：“大乘贼乱之后，诏（元）洪超持节兼黄门侍郎，绥慰冀部。还，上言冀土宽广，界去州（指州治）六七百里，负海险远，宜分置一州，镇遏海曲，朝议从之，后遂立沧州。”

南北朝后期，州的数目膨胀到二三百之多，州的幅员就只有数百里见方的狭小范围了。历代高层政区的变迁以州最为剧烈，所以到隋代就只好下降为统县政区，至元代，则更降至县级政区的水平了。

## 二、道的幅员和数目

州下降为统县政区后，新的地理区划又出现了，唐代的道代替州的地位，逐步变为新的高层政区。唐太宗贞观元年（627年）分全国为十道（图6-2），是纯粹以地理区划的而目出现的，但其中实际上已暗含有监察区的影子了。

汉唐疆域相仿，西汉置14部，而唐初只分10道，道的幅员远比

汉的州部为大(比较图 6-1 与图 6-2)。在北方,唐河南道之大可包容汉之豫、兖、青、徐诸州,河北道也能涵盖冀、幽二州;在南方,江南道则比荆州或扬州都要广袤。唐玄宗开元二十二年,将 10 道分为 15 道,成为正式的监察区。10 道和 15 道两者之间的关系如下表所示。京畿道的幅员很小,只有五六个府州的范围,都畿道更小,只有两个府州,这两道是为着首都和陪都的特殊需要而析置的。真正因为地域太大而分道的,只有江南与山南两道。南北朝以来,南方经济已经相当发达。天宝元年的统计数字表明,南北户口之比已达四比五。所以南方的道领域也应相应缩小,于是江南道一分为三,而山南道一分为二,以适应监察事务日益繁重的需要。这时 15 道的幅员就大约与汉 14 部相侔。

贞观元年	关内道		河南道		河北道	河东道	陇右道	淮南道	山南道		剑南道	江南道			岭南道
开元廿一年	关内道	京畿道	河南道	都畿道	河北道	河东道	陇右道	淮南道	山南东道	山南西道	剑南道	江南东道	江南西道	黔中道	岭南道

唐代后期,道与方镇相结合,变成州以上的一级行政区,其数目在四五十之间波动,每道辖三四州或十来州不等,大致与秦郡幅员有些相似。换句话说,小的方镇只当今十几县地,大的方镇则当今一省之地。如福建道、江南西道、岭南东道恰等于今天的福建省、江西省和未分海南省以前的广东省。元和时期的四十七方镇可以作为唐后期道(方镇)的代表(参见图 4-3)。

### 三、路的幅员与数目

接受唐王朝与藩镇偕亡的教训,唐后期的方镇与道相结合的制



宋初	天 (1023) 18路	京西路	京东西路	京东西路	山东省
			京东路	京东路	
京西路	京西路	京西路	京西南路	京西南路	河南大部 湖北西北部
			京西北路	京西北路	
河北路	河北路	河北路	河北西路	河北西路	河北大部 河南一隅
			河北东路	河北东路	
陕西路	陕西路	陕西路	秦凤路	秦凤路	陕西宁夏 及甘肃大部
			永兴军路	永兴军路	
河东路	河东路	河东路	淮南西路	淮南西路	山西大部
			淮南东路	淮南东路	
淮南路	淮南路	淮南路	淮南西路	淮南西路	苏皖北部
			淮南东路	淮南东路	
两浙路	两浙路	两浙路	两浙路	两浙路	苏皖大部
			两浙路	两浙路	
江南路	江南路	江南路	江南西路	江南西路	江西及 皖南苏南一角
			江南东路	江南东路	
荆湖路	荆湖路	荆湖路	荆湖南路	荆湖南路	湖南全省 及湖北大部
			荆湖北路	荆湖北路	
西川路	西川路	西川路	利州路	利州路	四川西部北部 及陕南一隅
			益州路	成都府路	
峡路	峡路	峡路	梓州路	梓州路	四川东部南部 及贵州北部
			夔州路	夔州路	
福建路	福建路	福建路	福建路	福建路	福建省
			福建路	福建路	
广南路	广南路	广南路	广南西路	广南西路	广西海南 广东大部
			广南东路	广南东路	

注：北方与南方之分乃以秦岭淮河为标志，据此则京西南路和淮南东路都各有一半在北方，一半在南方。

度没有为宋代所直接继承,而是另外设计了一套概念全新的路作为新的高层行政区划。宋太祖时置诸道转运使以总财赋,分全国为13道。太宗以边防、盗贼、刑讼、钱谷、按廉之任皆委于转运使,分全国为15路。此后,路的数目逐渐有所增加,幅员也随之逐步变小。真宗时分为18路,神宗时又分为23路,徽宗崇宁四年(1105年)又增一路为24路。总的说来,宋代路的幅员比唐前期道的幅员要小,其分置沿革如下表所示。

18路是宋代维持最久的路制,元丰23路则是较有代表性的路制,《元丰九域志》一书即依据这23路编成。24路是将首都开封独立为京畿路。另外在北宋覆灭前还有过昙花一现的26路,那是24路再加上燕山府路和云中路。这两路是北宋末年在辽亡之后取得燕云十六州后改造而成。旋得而旋失,与北宋俱亡于金。以上23路是以转运使路为说,若以安抚司路为准,则永兴军路和秦凤路各一分为三,即永兴军路、鄜延路、环庆路以及秦凤路、熙河路、泾原路;河北东路与河北西路各一分为二,即大名府路、高阳关路以及真定府路、定州路。

18路的幅员除陕西路稍大(与陕西省比),西川路和峡路稍小(与四川省比)以外,其余各路都与今天省的幅员相近,其中福建路与福建省完全一致,京东路与山东省相差无几,广南东路相当于广东省,但缺雷州半岛,广南西路略当广西省加上海南省和雷州半岛。元丰23路的幅员则一般比今省为小(参见图4-4)。

女真人灭了北宋以后,在北部中国建立了金朝,与南宋以秦岭、淮河为界。金朝继承了北宋的路制,但是路的幅员则有所缩小。金泰和八年(1208年)分全境为19路,这就是见于《金史·地理志》的体制,其中5路自辽之5道改造而来,1路是金之旧土,其余13路即略当于北宋崇宁间北方的10路。具体而言,北宋有些路在金被分成两三路,如河东路分成河东南、北2路,永兴军路与秦凤路则分成京兆

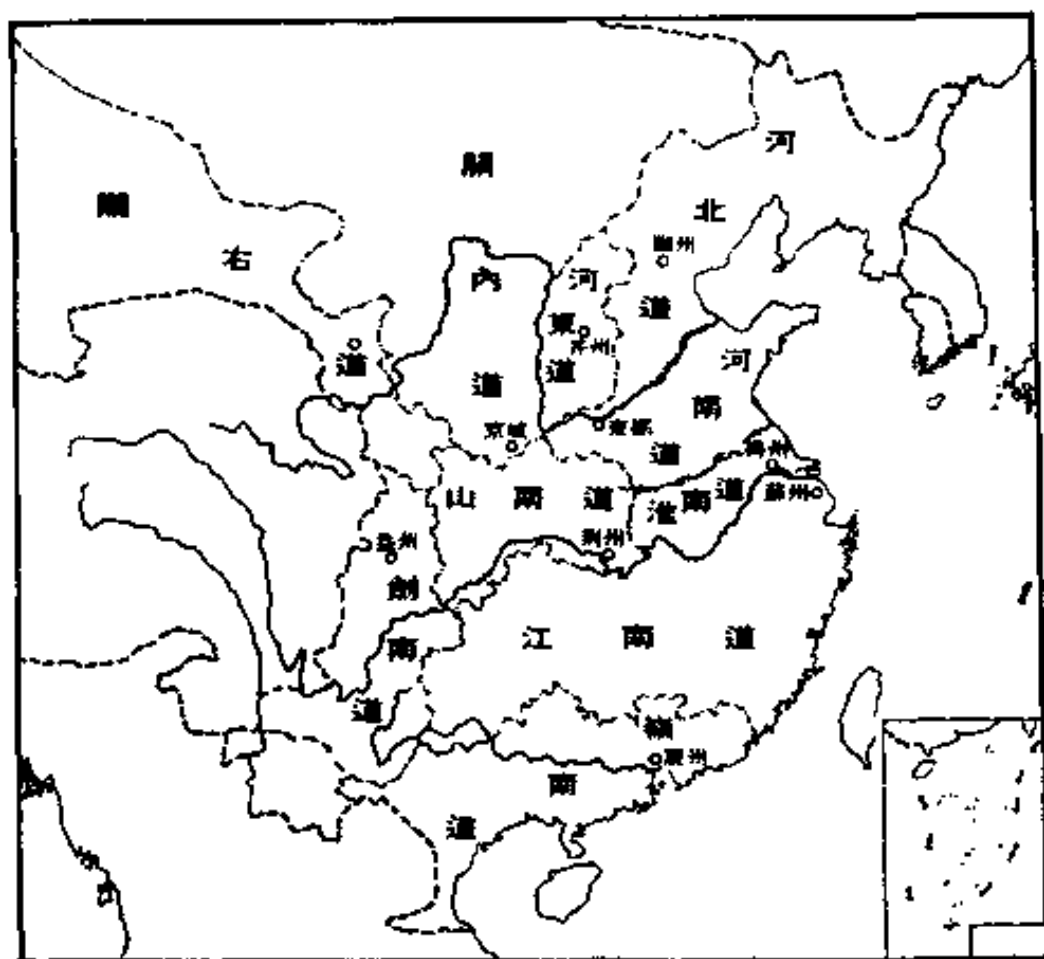


图 6-2 唐初十道图

府路、凤翔路、鄜延路、庆原路和临洮路 5 路，河北东、西 2 路重新疆理分成河北东路、河北西路与大名府路 3 路。但个别的路也有幅员扩大的，如金的南京路就合宋的京畿路、京西北路全境以及淮南东路与京西南路的北部、京东西路西南一隅而成。

偏安南方的南宋王朝也把个别路的幅员缩小，如两浙路和利州路都被分成东、西 2 路。南宋时期路的总数在十六七之间，比北宋时期的南方多出两三路。还必须指出一点，金和南宋的路已与北宋性质不同，分别以总管府（相当于宋安抚司）和安抚司代替转运司，成为一路的主要统治机构。

#### 四、省的幅员与数目

蒙元帝国建立以后，将宋金的路降为统县政区，而在路以上建置

起幅员空前辽阔的行中书省,作为新的高层政区。元帝国版图本来就极其广袤,行省的数目又少,因此其幅员之恢宏为任何朝代所不及。

元初除中书省直辖地域外,全境又分六个行中书省。其中陕西四川行省一度囊括今陕西、四川、甘肃、宁夏及内蒙古西部的广大地域,幅员之大可以想见。但比起中书省的直辖范围来,还是小巫见大巫。中书省的直辖地域为自山陕间黄河以东、淮河以北直至北海(今北冰洋)的一片广阔无垠的土地。

元代的省幅员如此之大,显出其作用主要不在行政管理,而在军事殖民。由于蒙古民族用军事征服的方式合并了几大政权,为了防止被征服民族的反抗,不得不把中枢权力分散于各处,建立起镇抚作用的军政区域。又由于中枢权力不能过于分散,因此行省的数目不能过多,于是其幅员相对也就要大。省的幅员过大还有一个重要原因,即民族习性和地理环境所致。对于在天苍苍、野茫茫的广漠草原上驰骋游牧的骑马民族来说,成千上万里的远征似乎都是等闲之事,行省幅员划得十分辽阔也就不足为奇了。

随着统治的不断深入,行政管理事物的繁杂,大而无当的行省逐渐得到改造,既缩小其幅员,又改变其性质,以成为名副其实的行政区划。元代中期,逐渐形成 1 中书省和 10 行中书省的体制(参见图 4-7)。

从 7 省到 11 省的转化过程大致如下表所示,其中河南江北行省由元初中书省黄河以南,江淮行省长江以北部分与湖广行省部分地组成,江浙行省则由江淮行省的江南部分和福建行省组成。又元初的中书省和陕西甘肃行省则大致各一分为三,江西与云南行省前后变化不大,湖广行省则略有缩小。

但是 11 省的幅员仍是太大,从下辖的统县政区数目来看,平均每省约辖 30 个单位。如果除去地广人稀的岭北行省(只辖一路)和辽阳行省不计,其余 9 省平均辖有 35 个统县地区,管理幅度稍嫌过大。

因此在每个行省底下又设有若干个宣慰司,作为派出机构,“掌军民之务,分道以总郡县,行省有政令则布于下,郡县有请则为达于省”。宣慰司辖区称道,设置于离省会较远地区。至顺间共有11道,中书省2:山东东西道与河东东西道;河南江北行省2:淮东道与荆湖北道;四川行省1:四川南道;江浙行省2:浙东道与福建道;江西行省1:广东道;湖广行省3:湖南道、广西两江道和海北海南道。

由于行省幅员过广,管理幅度过大,处理地方政务很不灵活,因此在元末地方多事、农民军蜂起的情况下,又纷纷从行省之中析置出许多分省。这种情况恰与过去历代的做法不同,过去在地方多事之秋往往是建立大政区,而不是划小政区。元末分省的出现,证明幅员过大的行省是不利于中央集权统治的,因而明代就对这点进行了适当的改革。

除了大而无当以外,元代行省还有另一个毛病是各省之间幅员悬殊。从地域上看来已是如此,如元初福建行省与今福建省相当,而陕西四川行省却一度包括有今陕、甘、川、宁四省区及内蒙古西部之地。若就各省所辖行政单位和户口而言,则更是“偏枯”,如辽阳行省名义上的面积几乎有半个欧洲那样大,但其户口不过等于南方行省中的一个上等路而已。当时人就对这种极不平衡的状态表示忧虑,以为行省之间“偏枯如此,难为永制”。

这种偏枯现象是各地区之间经济发展极不平衡所致。北方草原、沙漠、森林地带,人民从事游牧采猎的生产方式,自然地广人稀,中原和南方是劳动密集型的农耕地区,人口当然密集,只要各地区一律建立行省,则无法避免偏枯现象。所以岭北行省只辖一路,完全失去建省的意义。后来的清代同样是以少数民族统治多数民族,也同样建立起一个幅员辽阔的大帝国,但采用的政区建制就有所改变,在汉族为主地区建立18省,而在少数民族地区建立特殊的边区制度,克服了元代行省之间的幅员、户口极端悬殊的状态。

至元十七年 (1280)	中书省			江淮行省	福建行省	湖广行省	江西行省	陕西四川	行省	云南行省	
至顺元年 (1330)	辽阳行省	岭北行省	中书省	河南江北行省	江浙行省	湖广行省	江西行省	陕西行省	四川行省	甘肃行省	云南行省
略 当 今 地	东北 以 北 至 北 冰 洋	内蒙古一隅及外蒙古以北至北冰洋	北京 河北 山东 山西	江苏安徽北部及河南湖北大部	苏南 浙江 福建	湖南广西海南及黔东南一隅	江西及广东但无雷州半岛	陕西及甘肃东部	四川大部	甘肃大部宁夏及内蒙古西部	云南及贵州西部缅甸泰国北部

元中期湖广行省比元初幅员要小,其湖北部分大部划入河南江北行省。

元代历时不长,就为明王朝所取代。行中书省被改称为布政使司,但习惯上仍称为省。明代的省,幅员比元代小得多,在相当于元代南部九省的疆域中,划分成 15 省,即两京十三布政使司。元代的一些行省被一分为二或三,如中书省分为京师及山东、山西 3 省,江浙行省析置为浙江、福建 2 省等,又有一些行省各割一部分地成立新省,如割湖广、云南、四川各一部分而置贵州省(参见图 4-8)。

明代各省之间幅员比较均衡,但南北两京都划得比较大。尤其南京是以明初首都应天府和朱元璋的老家凤阳府为焦点划出,包括今江苏、安徽全部和浙江北部在内,领有十六府和四直隶州之地。后来因浙江相形之下幅员太小,才把嘉兴、湖州两府割隶浙江。除两京外,幅员较大的省还有陕西、湖广等省。

清代兴起以后,几乎全盘继承明代原有的整套行政区划体制,仅

只在层次上稍有简化,在幅员方面稍有缩减而已。历史上的改朝换代,几乎都要对行政区划有所变动,唯独清承明制,几乎无所改革,最为特别。清代缩减幅员的措施只是把南京、湖广与陕西3省各一分为二,其他12省基本不动。从明代15省到清代18省的变化有如下表所示:

明	京	山	山	河	陕		南		湖		浙	福	江	广	广	四	贵	云
朝	师	东	西	南	西		京		广		江	建	西	东	西	川	州	南
清	直	山	山	河	陕	甘	江	安	湖	湖	浙	福	江	广	广	四	贵	云
朝	隶	东	西	南	西	肃	苏	徽	北	南	江	建	西	东	西	川	州	南

18省的区划从康熙年间一直维持到光绪时期,长达200年而无所更张,是中国历史上稳定时间最长的高层政区体系。由于延续时间长,而形成所谓中国“本部十八省”的概念。虽然清末已增置新疆省(光绪九年)、台湾省(光绪十一年)和东北三省,即奉天、吉林、黑龙江(光绪三十三年),但辛亥革命时,在武昌首举的义旗,竟还是象征18省的十八星旗。当然以18省来代表整个中国是不确切的,但长期延续的政区在人们心理上造成的深刻影响由此可见一斑。清代内地18省的幅员与今天相应各省幅员差别不大,除分置台湾、宁夏、海南三省区及京、津、沪三直辖市外,未有根本性的变化。

## 第五节 行政区划幅员变迁的特点

政区幅员的变化问题比较复杂,从历史的发展来看,其总趋势是逐渐变小的。政区幅员大数目少,则控制难,监察易,反之则监察难而控制易。汉武帝置十三州以为监察区就是想收两面之利。造成政区幅员变小这一总趋势的主要因素在政治方面。在于加强中央集权的需要,或其他的政治目的,这在上面已经说到。进一步的分析表明政

区幅员的变化还存在下列特征。

## 一、政区幅员的变化存在地域差异

由于经济开发程度的差异,在同一朝代中,不同地域的不同层级政区,其幅员有时是相差很大的。如秦代北方的郡只相当于今天一两个地区,河东郡就略似今山西的临汾、运城两地区;而南方的郡有如今天一省或更大,九江郡起初就相当于今安徽省及江西省的大部。后来随着南方经济的加速发展,政区的设置越来越多,幅员也越变越小,相对而言,南方政区幅员的变化速率就比北方要快。这种地域方面的差异是经济因素所造成,将在第十章作进一步的分析。

## 二、不同层级政区的幅员变化原因有所不同

在高层政区、统县政区及县级政区中,以高层政区的幅员变化较大,统县政区次之,县级政区起伏最小。前者的变化主要受政治因素的影响,后两者则多数由于经济的发展而逐渐缩小其幅员。

## 三、政区幅员的缩小有一定限度

南北朝后期,三级政区的幅员都迅速地缩减,尤其州郡两级政区幅员的缩减似乎无法刹车,甚至于出现双头郡县的怪现象。隋唐以降,这种现象未再重现,虽然统县政区和县级政区的幅员也逐渐缩减,但到一定限度就打住了。例如唐代有五千万人口,大县很多,但并未一再划小。同时,一些小县很小,也并未被合并,而是与大县并存。因此,对县的幅员来说有一个地域共同体的问题,这个共同体内在地理环境、经济发展和文化背景方面有一定的相似性,而相对于邻县则



有较明显的差异性。这也是县级政区幅员相对比较稳定的原因之一。

同样,统县政区幅员的缩小限度也很明显。以南方地区为例,今浙江境内,唐代就已设置十个半州,其中十个州的幅员历时千余年毫无变化,已成定式。这些州在自然地理方面自成一个小区,在方言方面有很大的一致性<sup>①</sup>,而且究其沿革史,每个州都是由秦汉或三国时期的一两个或二三个县所发展而来,在人文地理方面形成内部相似性很大的共同体,所以幅员一般不再缩小。

福建和江西开发比浙江要晚,在唐朝的时候,州的幅员还较大,福建分为5州,江西分为8州。唐后期的五代十国时期,闽赣地区接受了大量北方移民,经济开始走向发达,因此统县政区幅员也开始划小。至北宋初期,福州已划为8个州军(所以福建称为八闽),江西也分成13个州军,自此以后直到清末,统县政区的幅员未再缩小,稳定达900年之久。可见统县政区幅员的缩减,也是有一定限度的。

高层政区也是如此,其幅员不能无限止地缩减。历代高层政区以唐后期的方镇幅员最小,小到最小只有两三州之地。但也只能小到这个程度,再小就不成其为高层政区了。而且两三州的幅员已经太小,所以宋代必须改弦更张,设置幅员较大的新的高层政区——路。

---

<sup>①</sup> 参见周振鹤、游汝杰著:《方言与中国文化》第三章。

# 第七章 犬牙相入还是山川形便？——行政区域划界的原则

---

## 第一节 政区边界的概念

---

行政区划的第二个地理要素是边界。据旧说，我国之有疆界概念是很早的事。《新语·道基》云：“后稷以立封疆画界畔，以分土地之所宜。”其实这只能是传说而已，边界的概念应是随着行政区划的产生才出现。后稷是原始公社时代的人物，不大可能有立封疆画界畔之举。直到西周封建时期，所建立的还是据点式的城邦国家，星罗棋布的封国呈点状分布，各国之间存在大块无主的土地和田野，尚无明显的边界。这种情况即使在中原地带也不例外。例如郑国在东西周之际迁到今天郑州附近，还是“斩之蓬蒿藜藿而共处之”。郑的东邻是商代后裔的封国——宋，宋郑之间直到春秋末期，还有隙地六邑，两国为势力平衡之故，相约不准占有<sup>①</sup>。

---

<sup>①</sup> 见《左传·哀公十三年》。

自然两国之间也就没有明确的边界了,而这时距两国初封已有整整600年之久了。

春秋中期,当公元前627年时,秦国派遣大军攻打郑国,中途经过晋、周二国,如入无人之境,不但晋、周不加干涉,郑国也没有一点外敌入侵的消息。直到临近郑国边境,才被商人弦高发现,弦高急中生智,赶忙以犒军的名义稳住秦军,并派人回国通知,作好战备,才避免了遭到突然袭击的厄运。这个故事今天读来,似乎有点不可思议,但在当时,国与国之间存在大片隙地却是很正常的现象。

本来在氏族社会里,只有部落居住地人口较为集中,在居住地周围先是一片广大的狩猎地带,其次是把这个部落同其他部落隔离开来的中立的防护林带。这种隔离地带在后代仍有其残留的形式,商代都邑之外的郊、牧、野其实就是各种分带的名称。《尚书·牧誓》曰:“王朝至于商郊牧野。”这里的商就是指商朝的都邑朝歌,或称天邑商,邑外是郊,郊外是牧,牧外是野。周代列国内部也有类似的情形,国外是郊,郊外是野,郊就是国与野的接触带。居民根据居住地的不同,而有国人和野人的区别。直到地缘关系确立起来,国与野的界限泯灭,才转人郡与郡、县与县的边界,这时隔离带就渐渐消失了,但现在称城外为郊外、野外,依然是沿袭老称呼而来。

在秦汉时期,匈奴与秦汉之间也有空地,称为瓯脱。更往后,唐与吐蕃间也存在“闲田”<sup>①</sup>。周代的隙地,秦汉的瓯脱与唐代的闲田,对双方政权来讲就是边区,就是缓冲地带,亦即 frontier。春秋以后,在经济逐渐发展、边区日益开发、人口不断增多的情况下,双方敌对倾向加强,以至于出现战争,争夺隙地。在战争中各国的攻防只着重在险要的关隘,并无派兵戍边之举,甚至连关隘也只是战时才有人驻守,平时弃之不理。但既有关隘,则边界概念当已出现。齐桓公二十

<sup>①</sup> 隙地其实也是闲田,杜预注《左传》释为可垦未垦之地。

三年(前 663 年)救燕伐山戎,燕庄公为表示感谢之情,亲送桓公入齐境,桓公曰:“非天子,诸侯相送不出境。吾不可无礼于燕。”于是分沟割燕君所至与燕。说明其时境界概念已很明确。只是此事只见于《史记》之《齐太公世家》与《燕召公世家》(《括地志》也有燕留城之筑),不见于《左传》,不知是否后人之附会。又其时齐国的疆界四至也相当清楚,如管仲所说,为东至海,西至河,南至穆陵,北至无棣(管仲语,见《史记·齐世家》)。《史记·晋世家》也记载与此差相同时(晋献公时)的晋国的领域是:“西有河西与秦接境,北边翟,东至河内。”当然,此处“接境”二字可能是后人司马迁的述语。春秋后期,战争越来越频繁,渐渐就有陈兵守境之势。《春秋·公羊传》记载昭公元年(前 541 年)时,“叔弓帅师疆运田,疆田者何?与莒为境也。”边境一明确,争界的事也就出现了。《史记·楚世家》就记载了吴边邑卑梁与楚边邑钟离小童因争桑而引起两国大动干戈的事。

战国时期,边境概念已完全形成,城邦国家已转化为领土国家。苏秦说齐宣王曰:“且夫韩、魏之所以重畏秦者为与秦接境壤界也……韩、魏战而胜秦,则兵半折,四境不守。”《史记·河渠书》说齐、赵之间“以大河为境”。当其时,各国之间夺城略地,目的就是扩大自己的领域,边界概念自然十分明确。

与列国之间边界概念形成同步,郡县之间也一样有边界产生,郡即建在边地,与他国相接,则分段来看,国界也包含着郡界,更小的分段就是县界。如上引吴楚两国边界就划在吴边邑卑梁和楚边邑钟离之间。在列国内部由于生产日进,土地日辟,城邑与城邑之间的空地也随之消失,郡与郡之间也有了明确的边界。例如秦孝公时商鞅变法,集小乡聚为县,这些小乡聚的数量位置都是明确的,其外围界限也就自然确定了。这是战国时期的事,比秦国先进的晋国,还在春秋后期就已有明确划县之举了。《左传·昭公二十八年》载:“秋,分祁氏之田以为七县,分羊舌之田以为三县。”失势贵族之领地被分为明确

的数县,其边界就跃然纸上了。

边界的概念越是到后来越是明确,到秦汉一统帝国时代,在开发比较深入的地区,郡界、县界已经有明确的四至与走向。二十世纪八十年代在江苏连云港东西连岛上发现一块刻石<sup>①</sup>,似乎就是汉初郡界的标志。其石刻文字曰:“东海郡胸□(与?)琅邪郡柜,□界与□(北?)界尽,□(郡?)因诸山山□(坡)以北□柜,西直诸□□,与柜分,高□□(为?)界,东各分□无极。”由于残泐过甚,文意已经不大读得通,但可以看出大约是指琅邪郡的四至:北到柜县,南与东海郡胸县相邻,西至诸县,东到海。这一界域反映的是汉初琅邪郡的形势<sup>②</sup>。不但如此,在汉代,甚至连田畴阡陌也要画到地图上,以作为划界的依据。凿壁偷光故事的主角,鼎鼎有名的匡衡就被封在僮县(今安徽泗县东北)安乐乡,起先匡衡的侯国有一条边界错划在阡陌,结果多收了租谷,被人告发,后来再依地图作了纠正。当然这种情况发生在人口密集、生产发达的地区,如果是在未开发地区,郡、县的边界也并不见得都是那么清楚的。例如两汉时期,整个福建地区只在闽江口设立过一个冶县(即今福州市的前身),这个县在西汉时离最近的邻县少说也在五百公里以上,远的则在千里以上,显然它和邻县之间是不会有明确的边界的。

但是应该说,随着郡县制的萌芽,边界概念就逐渐产生了,而且到了战国时期,边界概念已经十分清晰,这时就产生了如何划界的问题。在七国争雄的时候,这个问题还不突出,因为战争频繁,国界经常变动,疆域时缩,通常国与国之间,郡县与郡县之间,就直观地以山川

① 见刘凤桂、丁文珍:《连云港市西汉界域刻石的发现》,《东南文化》1991年第1期。

② 东海与琅邪虽是秦汉之际郡(琅邪为秦三十六郡之一,东海虽不在三十六郡中,但后分薛郡置,为秦四十八郡之一),但柜县东汉已省,故此石只能是秦或西汉时物,又西界若只至诸(县),则又只能是指汉初之形势,因秦之琅邪郡远比汉大,即便西汉后期之琅邪郡亦比汉初大了许多。参见《西汉政区地理》上篇第九章。

为界。而且当时郡县制正在形成,也来不及设计完善的划界原则,待到秦始皇统一全国的时候,如何划定行政区域界线的问题就提到议事日程上来了。

政区本来就是为中央集权国家行政管理的需要而设置的,其划界当然要以对集权统治有利为原则;但在另一方面,农业经济的发展又是维持封建政权的基础,政区边界的划定也要注意使政区与地理环境相一致。在这两种思想指导下,就出现了犬牙相入和山川形便两条相互对立的划界原则。

在中国历史上,这两原则是同时并用的,但越到后来,犬牙交错的原则越占上风,这一点反映了中央对地方控制愈来愈紧,中央集权程度愈来愈加强的客观事实。

---

## 第二节 山川形便原则的运用

---

山川形便的意思就是以天然山川作为行政区划的边界,使行政区划与自然地理区划相一致。这个原则是最自然最直观的原则。尤其在高山大川两边的地域,往往具有不同的地貌、气候和土壤,形成不同的农业区,也形成不同的风俗习惯。古人早已注意到这个问题,在《礼记·王制》中就说道:“广谷大川异制,民生其间者异俗。”因此采用山川形便的原则,意味着政区的划分是在物质文化与精神文化同一化基础上进行的。

高山大川除了造成地域上的差异外,在交通工具不发达的古代,又成为文化传播的天然障碍,因此以山川为界来划分政区是世界各文明古国的通行原则。只是在近代形成的移民国家,如美国、加拿大和澳大利亚,才不顾山川之隔而以经纬度来作为划分州界、县界的依据,使得大部分州、县界都是横平竖直的几何线条。但即使这样,以山

川为界的原则依然没有完全丢弃,美国东部十三州的界线就是明证。

在中国,山川形便的原则是与边界概念的形成同时出现的。春秋战国时期,列国之间的边界已以山川作为标志。《左传》记载了这么一个故事:春秋中期,晋国大夫赵穿杀晋灵公,当时担任正卿(类似后世的宰相)的赵盾,为了避免弑君的恶名而离开国都出走,表明自己不曾与闻其事,但是他“未出山而复”。于是晋国史官大书:“赵盾弑其君”,理由就是他“亡不越境,反不讨贼”。可见当时的晋国是以山为境的。以河为境的例子前面已经提到,即“齐赵以大河为境”。战国时期,齐、赵两国不断相向扩张领土,最终止于河水两岸。

以山川为界是如此地天然浑成,因此战国时人在规划全国统一以后分置九州时,就以高山大川作为分界的标志并托词其为大禹所定,成就了《禹贡》这篇伟大的地理著作。秦始皇统一海内之后,分天下为三十六郡,也以山川作为政区划界的基本依据。例如今山西省的边界在秦代就已大致形成,其东、南、西三面以太行山和黄河为界,在秦时也恰是太原、河东和上党郡的边界。

汉代郡的幅员比秦小了许多,又因为后来分割、蚕食王国领域的结果,使得部分郡与山川界线不合,如西汉临淮郡跨淮水两岸,西河郡据黄河东西,这在秦代和汉初都是未曾有过的现象。当然南方的一些郡界也仍与山川相符,最典型的是豫章郡,几乎与今江西省完全一致,三面以山、一面以江为界。东汉魏晋以后的郡国是在西汉的基础上调整,因此边界也与山川大势有相当程度的背离。两汉魏晋的州界比起郡国边界来,要更符合山川界线。但是南北朝以后,州郡不断分割,幅员直线下降,政区划界已无一定之规。

隋代一革前朝之弊,不但简化层级,省并州郡,而且郡界也都以山川形势而定。如河东诸郡边界又复与黄河、太行山相吻合,回到秦时的状态,虽然郡的幅员比秦代为小。河南诸郡一凿齐地以河水为各郡的北界,岭南岭北诸郡也极严格地以南岭作为它们之间的界线。在

中国,作为山川形便依据的最重要的高山大川有这么一些:秦岭、南岭、淮河、黄河下游、长江中下游,这是东西向的;太行山、山陕间黄河、武夷山、雪峰山,这是南北向的。隋炀帝一百九十郡中除了江都郡跨长江、临川郡越武夷山外,其余各郡无一跨越上述的重要高山大川。这是连秦代也没有过的现象。譬如说,秦代南海三郡的北界与南岭就呈犬牙相入状态(详后),而隋代岭南诸郡北界与南岭两相一致的程度令人惊讶。今广西全州在隋为湘源县,被划入岭北的零陵郡,比今天还要合理。正由于有隋炀帝一扫前代之弊的这一重大改革,才有后来唐太宗山川形便原则的实施,但过去很少人注意及此。

唐代开国以后,正式提出山川形便的原则。《新唐书·地理志》载:“然天下初定,权置州郡颇多。太宗元年,始命并省,又因山川形便,分天下为十道。”唐代州的幅员比隋代的郡要小,但州界也多与山川走向相一致。三百多州分为十道,这十道又与自然地理区域相符合,这样双重的关系对后世影响很大。一方面,十道后来分为十五道,到唐后期又衍化为四十多个方镇,其中南方的一些方镇奠定了今天皖、浙、闽、湘、粤、桂等省的部分或全部边界。具体而言,唐后期的方镇虽然因为政治军事的需要,在分界方面有个别地方越淮、跨江、踞太行山,但原来分道的界线绝大部分保留下来,只是把十五道当中的十二道再行析小而已(京畿、都畿二道只是稍有变动,黔中道不动)。一般是南方每道划分为两三个方镇,北方每道分为五六个方镇,新产生的方镇(道)界,也仍然是以山川走向来划定。例如原江西道大致调整为宣歙、江西、湖南三个观察使辖区,江西与湖南之间就以罗霄山脉(赫赫有名的井冈山就在此山脉的中段)为界,与今天湘、赣边界完全一样。同时,江西与宣歙、鄂岳、浙东、福建、岭南东道等观察使(节度使)辖区之间也全部以分水岭为界,和今天的赣皖、赣鄂、赣浙、赣闽和赣粤边界毫无二致。

另一方面,唐代的州界有许多延续下去,成为宋代的州(府)、元



代的路和明清的府的边界,长期稳定达数百上千年之久。例如今浙江地区在唐代被分成十个半州,即杭、湖、越、明、睦、婺、衢、温、台、处十州以及苏州的南小半,州与州之间就以河流的分水岭为界。这十个州的地域与分界自唐代到清末一千年间毫无变化,只有名称更改而已。诸州之间由于关山阻隔,形成一个一个小封闭圈,成为封建社会长期保持稳定的地理基础。浙江东北嘉兴一带是长江三角洲的一部分,在唐代属于苏州,北宋从苏州分出置为秀州(南宋改嘉兴府)后,其辖境与边界也延续至清末不变。

政区的边界既以山川划定,则该政区往往就形成一个自然地理区域。还是以浙江为例。除北部太湖平原外,浙江全境为丘陵山地所盘踞。在山地之间分布着包括钱塘江在内的许多单独入海的短小河流。这些河流的谷地是人们从事农业生产的基地,因此每条河流的流域或者这个流域的一部分就构成唐代的一个州。如温州是飞云江流域和瓯江的下游,处州则由瓯江的支流小溪和大溪流域所组成,台州包括整个灵江流域,明州覆盖了甬江流域,湖州则与苕溪流域相对应。至于钱塘江流域乃由衢、婺、睦、杭、诸州所分割,每州各包涵其一条支流。因此在这些州的地域范围内,就存在自然地理特征的相似性与均一性,这对于农业经济的发展是有利的。

在一个统一的中央集权的农业大帝国中,如何保持正常的以至发达的农业生产是保证帝国长期稳定的重要因素。所以皇帝每年要举行藉田仪式,地方官要适时劝课农桑,中央要根据各地收成的好坏和上计的多少来评定地方官员的政绩。除了这些象征的和行政的措施以外,农业生产的正常与否最主要还要依赖于自然环境,既要靠天,也要靠地。同样的气候,均质的土壤,完整的地形显然有利于进行同一类型的生产活动,简化农业生产管理,便于进行水利建设。所以秦代和隋唐都有意使政区的分划符合山川形势,也就是使这级政区与自然区划相一致。

虽然实行山川形便的原则有经济上的需要和文化方面的益处,但对中央集权制而言,却有一个很大的弊病,那就是完全以山川作为边界的政区,必然成为一个完善的形胜之区、四塞之国,如果这个政区的幅员足够大,而政区长官又有相当权力的话,就可能出现凭险割据的现象。事实上,“形便”一词,表示的就是易守难攻的意思,还在战国时期就已出现这个概念。《战国策·秦策》载:苏秦说秦地的特点是“山川形便”。高诱注曰:“攻之不可得,守之不可坏。故曰形便也。”秦位于关中之地,东有崤、函,西有陇坂,南有秦岭,北有高原,历来称为四塞之国,故苏秦称之为山川形便。相对而言,赵国位于河北平原,不利防守,因此张仪说“赵中央之国,地形不便”。因此政区完全以山川形便的原则来划界,是不利于中央集权制的统一局面的。东汉末年各地州牧的割据,以及接踵而来的三国鼎立;唐代后期藩镇割据,以及由其引起的五代十国分裂局面中,就多有凭藉地险而长期独霸一方的政权。

古代战争水平不高,崇山峻岭、长河大川都是天然的防守工事,因此如岭南山地,如四川盆地,如山西高原,都是地理条件极佳的割据区域。五经之一的《易》曰:“天险不可升也,地险山川丘陵也。王公设险以守其国,险之时用大矣哉。”这一思想在古来的政治家、军事家心中是根深蒂固的,所以诸葛亮在《隆中对》中劝刘备占据益州,骨子里的思想就是,倘使刘备不能进而逐鹿中原,也可退而为一国之君,事实果然如此。蜀汉虽然既弱且小,但竟能与魏、吴鼎足而三,就是因为益州北有秦岭作屏障,东有巫山之险阻,内有沃野千里的盆地,具备长期固守的条件。

“蜀道之难,难于上青天”的千古绝唱,点明了四川盆地易守难攻的地理特征,所以凡是分裂时期或朝代更迭之际,这里都要出现地区性的割据政权。两汉之际已有公孙述在此称帝,盘踞至12年之久,成为后来蜀汉的榜样。东晋十六国时期,这里又建立成汉国;到了残唐

五代,又先后有前蜀、后蜀两个政权登上政治舞台。故欧阳修《峡州至喜亭记》说:“蜀于五代为僭国,以险为虞,以富自足,舟车之迹不通乎中国者五十有九年。”<sup>①</sup>宋代以后,割据政权不再出现。但四川有利的地理形势又成为元明之际的明玉珍与明清之际张献忠等农民起义军的根据地。

与四川盆地的凹地形相反,山西高原是凸地形,其西面和西南为滔滔大河所萦绕,东面和东南被巍巍太行山所包围,整个高原雄踞于华北大平原之上,也形成一个易守难攻的封闭的地理单元。因此在十六国时期,许多小王国建立或发祥于此,而后再扩张到其他地区。刘渊的前赵,石勒的后赵都是如此。后来的西燕国疆域更是除了西南一角外,几乎与今山西省完全一致。五代十国时期,在山西建立的北汉国,是十国之中唯一位于北方的,尽管它就在北宋王朝的卧榻之旁,却是北宋统一过程中最后一个被合并的王国,除了有契丹在背后撑腰外,特殊的地理环境也是一个重要原因。

岭南地区在古代亦被称为“负山险阻”。虽然南岭山脉并不十分高峻,但由于远离王朝统治中心,所以也容易造成割据。秦汉之际赵佗就在此建立南越国,延续至百余年之久。五代十国时期,南汉政权也在这里维持了半个多世纪。

由于山川形便原则是促成地方割据的一个重要因素,因此从秦代一开始,统治者便有意地采用犬牙交错的原则与之相抗衡。隋唐时期之所以强调山川形便原则,是因为隋郡,尤其是唐州比秦郡小了许多,即使州郡之界与山川相符合,也不可能造成割据。但即使那样,犬牙相入原则在隋唐也并没有完全放弃。元、明、清时期,这一原则更发展得淋漓尽致,以至于使部分行政区划与自然地理区域相背离。

<sup>①</sup> 《欧阳修全集》,世界书局1936年版。

### 第三节 犬牙相入原则的萌芽与发展

讨论犬牙相入原则必须先从一个故事说起。刘邦的儿子代王刘恒,在周勃等大臣的帮助下,肃清了吕后的党羽,登上了汉文帝的宝座以后,给割据岭南的南越国王赵佗寄去一封信,说明自己当上了皇帝的合法性,建议汉与南越罢兵停火,和平相处。信末并附了这么一段话:“朕欲定犬牙相入者,以问吏,吏曰:‘高皇帝所以介长沙土地’,朕不得擅变焉。”

由汉文帝的信中我们可以猜到,赵佗起先一定给汉廷发去一信,表述调整划一双方边界的愿望,但汉文帝回信表示不肯。那么“犬牙相入”到底是什么意思,汉文帝又为何不愿把边界划得整齐一些,而要坚持犬牙相入的状态呢?

我们很幸运,在2000年后的今天,竟然还能看到这条有名的边界原貌。1973年,湖南长沙马王堆汉墓发掘出极为珍贵的西汉初期的帛地图(图7-1)。这张地图上南下北,与今天地图方向相反。图幅的主要部分是当时长沙国南部的地形及县、里(各以方框和圆圈表示)的分布。在图的最上方又画出南海及注入其中的珠江水系。珠江流域是南越国的范围,图上只作简略表示,除“封中”两字外,未标出任何地名。在南越国与长沙国之间,有一条横亘东西的山脉,这就是南岭,当时是两国之间的界山。

进一步我们又可发现,在图的左上角,有一个桂阳县(今广东连县),位于南岭以南,湟水(今北江支流连江)之源。这个县虽在南岭以南,却并不属南越国,而属于南岭以北的长沙国,可见南越国与长沙国之间又不全是以南岭为界。文帝复赵佗信中所谓的犬牙相入,指的正是两国边界与南岭山脉走向不相重合的这一现象。这种形势使赵

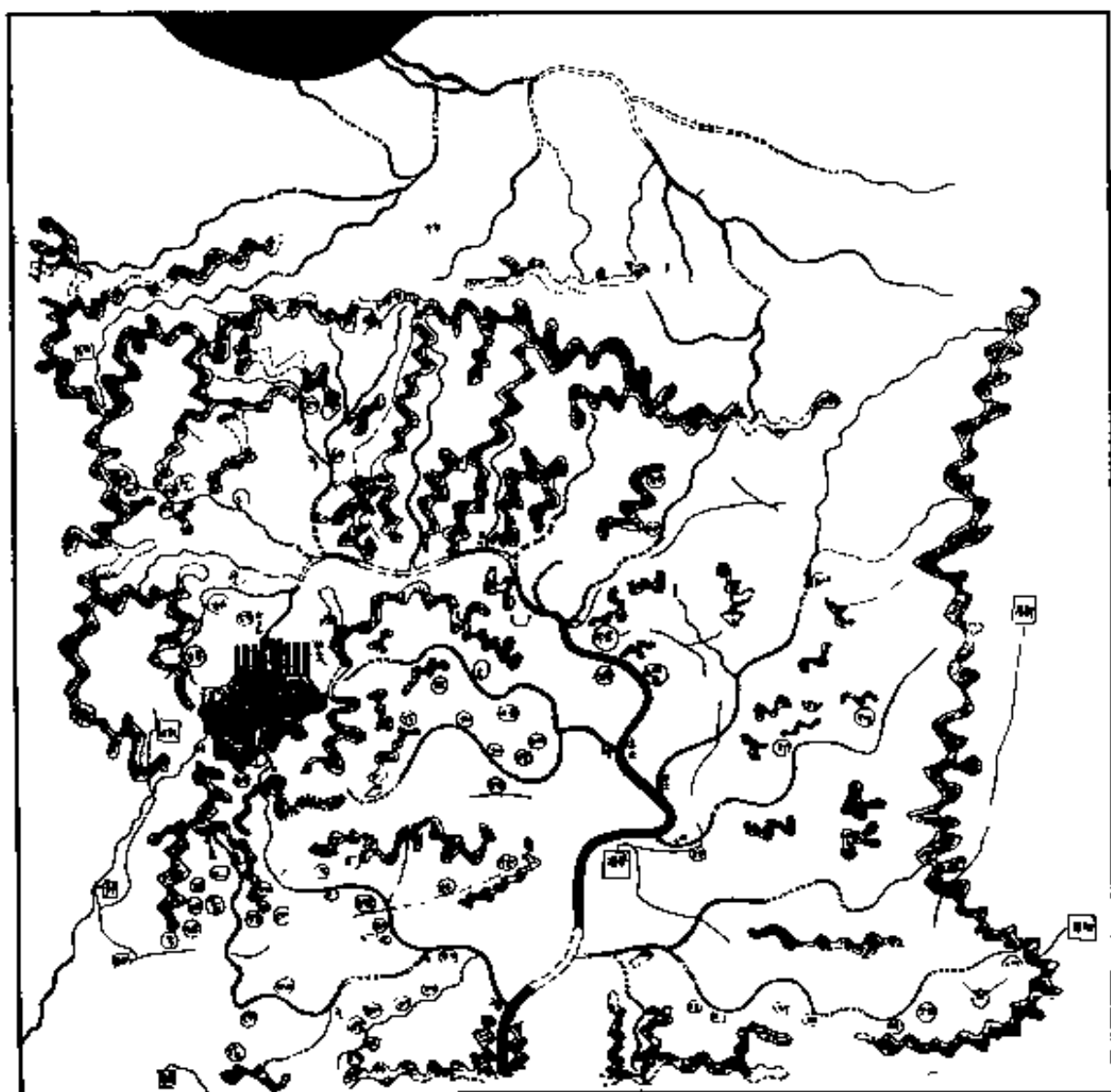


图 7-1 马王堆三号汉墓出土地形图复原图

佗时刻感到自己北部边界的不稳固，所以极想将边界调整到与南岭重合，以便能峙山为险，保持割据局面的安定。而这也正是汉文帝不肯答应的原因，因为在他那方面，是时刻不忘要统一岭南的，尽管当时力量有所不足，但威摄的形势却是要保持的。汉文帝申述边界不能改变的理由是“高皇帝所以介长沙土也”，其实这只是一个托词。西汉长沙国与南越国之间的边界是沿袭秦长沙郡和南海郡的边界而来的。因为秦亡之时，赵佗以南海尉击并桂林、象郡，自立南越武王，领三郡之地。当时刘邦与项羽正逐鹿中原，无暇顾及岭南，这条边界就

维持了下来。汉初以长沙郡置诸侯王国,也无力收复南越地,名义上封赵佗为外诸侯,实际上以敌国相处。汉文帝当然不便提及此边界是前朝遗制,只能借口说是刘邦所定。

由此可见,以秦始皇的远见卓识,为维护高度中央集权制,已开始采用犬牙相入原则,以严密控制地方。这一措施在当时是十分必要的,因为岭南地区离统治中心太遥远,又是花了很大力气才最后征服的领土,尽管已派了五十万戍卒前去守卫,但若不用犬牙相入的手段,一旦有事,该地区还是很容易脱离王朝版图的,后来的事实证明当时的预见是正确的。秦代设计的犬牙相入方案,不但使长沙郡的桂阳县斗入岭南,还使岭南象郡的镡城县越过岭北。这一状态,使后来汉武帝的军队得以在很短的时间内,就一举击败南越国的抵抗,将岭南地区统一到汉王朝之中。据史载,汉武帝南下的军队中就有一支是“塞镡城之岭”,显然很快就由此进入象郡。

秦代划分郡界的基本原则是山川形便,又在局部地区辅以犬牙相入的原则,但后一条原则的实行只是使郡界和山川的走向不完全吻合而已,并非与之完全背离,如后来的元、明两代那样。秦代的岭南地区仍然保持其自然区域的大致完整性,汉代比秦代走得更远,从长沙国分置桂阳郡和零陵郡,并使这两郡的南界更远地伸入岭南地区。桂阳郡南界直达今广东英德,零陵郡南界则接近广西的柳州。与此同时,又使岭南新置的苍梧郡北界越过岭北,临近今湖南的道县,形成一条更加曲折离谱的郡界,其目的明显地是为了更牢靠地控制岭南地区。

犬牙相入的原则不但应用在地带,到汉代也应用到平原地带,不但用于郡与郡之间,也用于王国与王国之间,其目的则是为了使各国互相牵制,共同维护汉王室的稳固。《史记·孝文帝纪》载:“高帝封王子弟,地犬牙相制,此所谓磐石之宗也。”《索隐》解释说:“言封子弟境土交接,若犬牙不正相当而相衔入也。”“犬牙相制”在《汉书》中作“犬

牙相错”，意思一样。这一策略在吴楚七国叛乱时也起了作用，使中央政府得以迅速平息叛乱。

秦汉时期萌芽的犬牙相入原则为历代所沿用，即使隋唐大部州郡都遵从山川形便原则，犬牙相入的措施也并未弃而不用。如以出琼花而名闻天下的扬州，隋炀帝时改为江都郡，该郡就地跨长江南北，又如以今江西抚州为中心的临川郡境也踞武夷山之东西，唐代的陕州（治今河南三门峡市）也地跨黄河两岸，就是明证。唐初的道严格以山川划界，但中期有所调整，如河东道就领有黄河以南的虢州（今河南西北角），亦破坏了山川形便的原则，但这样的例子不多。隋和唐前期的郡、州、道，一般都是不跨越重要山川的两侧的。

安史之乱以后，唐朝政府在各地遍设方镇，“要冲大郡，皆有节度之额”。这时朝廷开始考虑以犬牙相入的原则来控制方镇。如濠州在唐前期属淮南道，唐德宗时割属以淮北徐州为中心的徐泗濠节度使（后改武宁军节度使，参见图4-3）。这件事在二十多年后受到唐宪宗的丞相李吉甫的严厉批评，认为这是当时宰相窦参“不学无术，昧于疆理”的原故，这个批评毫无道理。因为濠州（今凤阳）与寿阳（今寿春）阻淮带山，本为淮南之险，若淮南节度使凭险抗上，朝廷将无能为力。因此中央政府有意破淮南之险，又为加强徐州保护漕运的能力，才将分居于淮水南北的徐、泗、濠三州交给当时忠于朝廷的张建封。何况当时淮西节度使李希烈正骄横跋扈，并与淮南节度使相勾结，这一防备措施是完全正确的。李吉甫的批评是因为后来张建封之子倾向割据，并且以徐州为根据地几乎吞并江淮一事而引起的。但这是此一时彼一时，有一利也有一弊，不可以后事之非来否定前事之是。

但是毕竟唐代后期呈犬牙相入的方镇为数也并不多，另一显著之例是昭义军节度使辖有太行山东西之地。多数方镇还是与山川形势大体一致的。因此从秦到唐，犬牙相入的原则还一直处于从属的地

位,并未达到喧宾夺主的程度。当然这一原则也有所发展,秦代的出入只在个别的县,而唐后期已扩大到州。宋代以后,犬牙相入原则的贯彻更为普遍。

宋代的州府跨越重要山川的比唐代要多。如河南府领有黄河以北的河清县,而黄河以北的孟州又领有黄河以南的河阴、汜水两县,使孟州的领域形成奇怪的扭曲状。又如泗州跨淮水南北之例,也为唐代所无。

宋代的路也比唐代的道更偏离山川形便的原则。唐后期武宁节度使(即徐泗濠节度之后身)虽辖有淮南北之地,但其所领四州,仅有一州在淮南。北宋淮南东路虽以淮南为名,却有半路在淮水之北。而且该路与其北面的京东西路边界还形成犬牙交错的曲折状。两汉的豫章郡与唐后期的江南西道和今天江西省几近全等,是一个比较完整的地理单元,在宋代则把它一分为二,东北部归入江南东路,其余部分则与今湖北的东南角组成江南西路。又北宋的河东路既缺西南一角,却又在西北方面越过黄河,领有河西之地;永兴军路以今陕西为主体,但却有河东一隅与豫西一角之地,而且更重要的是已越过秦岭,领有商州。虽然商州幅员很小,而且其领域不全在秦岭以南,但这是历史上秦岭南北首次被同一个政区所跨越。荆湖北路也很特别,其西南部分顺着沅水流域上溯,直至与广南西路交界。

凡此种种,都说明犬牙相入的原则正在起质的变化。在秦代,这一原则只不过使郡界与山川走向不完全一致,其出入不过一二县、二三县之地,到宋代其出入已达到二三州、三四州的程度。到金与南宋对峙时期,情况又有进一步发展,如金代京东西路的部分领域形成一条狭窄的走廊伸入京东西路与河北东路之间。南宋路的分划虽然沿袭北宋,未有大变,但改变的想法已在酝酿之中,后面将会详述。宋、金两代出于加强中央集权的需要,已发展了犬牙相入原则,但最根本的变化还产生在元帝国建立之后。



## 第四节 犬牙相入原则的极端化及肥瘠搭配原则

元代是犬牙相入原则发生转折性变化的时期，无论是作为高层政区的行省，还是降为统县政区的路，犬牙相入的原则都走向了极端。

元代的路与路之间，情况千差万别。就层级而言，北方许多路除直辖县外，又通过属州再领县；南方不少路则较简单，路下不带领县之州；就幅员来说，悬殊也很大，大的如山西地区，只设两个半路，一路有半个今省那样大；小的如福建兴化路，只有两县之地；就边界而论，南方的许多路以山川为界，而河北、山东地区的路却极端犬牙相入，以至于产生许多飞地——与本路地域不连接的属地。

但是最能体现犬牙相入原则极端化的实例则是行省的划界。元代行省幅员过于辽阔，即使小省也有数十万平方公里之巨，而且行省长官握有军、民、财政大权，加之行政区划层次既多又复杂，为着防止分裂割据现象的发生，唯一的手段只有利用犬牙相入的原则。因此元代的省完全一反过去汉州、唐道、宋路的划分方法，无视历来与划界密切相关的几条最重要的山川边界——秦岭、淮河、南岭、太行山——的存在，使得任何一个行省都不能成为完整的形胜之区。

其中陕西行省越过秦岭而有汉中盆地，湖广行省以湖南、湖北为主体而又越过南岭有广西，江西行省也同样跨过南岭而有广东；河南江北行省则合淮水南北为一；中书省直辖地区却跨太行山东西两侧，兼有山西高原、华北平原和山东丘陵三种不同的地理区域；至于江浙行省，乃从江南平原逶迤直到福建山地。只有四川行省稍成四塞之国，但其北面屏障秦岭业已撤去，难于养成长期割据的气候。

这样划分行省就使所有山川之险完全消解，因此元代行省幅员

虽广,分权虽大,但是缺乏实行割据的地理基础,也就不容易产生分裂局面。对比唐代的道和元代的省,我们就会发现,两个朝代的划界方法正好完全相反。唐代道的划分是以横向为主,而元代省的划分却以纵向为重(比较唐十道图与元行省图)。

中国的主要山川都呈东西走向,而唐代的道是以山川形便来划分,所以唐初的10道,大都是横长竖短,河南道由山东半岛到豫西山地,江南道从东海之滨到贵州高原,横向长度都在1000公里以上,纵向却只有四五百公里,岭南道、山南道、淮南道、陇右道也都是既扁且宽。只有河北道、剑南道是既狭而长,但这也是山川所限的缘故。河东道阨于太行山与黄河之间,河北道为渤海与太行所限。元代分省的志趣与唐代分道相反,一方面既要便于军事上实行由北向南的控制,另一方面又要破除山川之险,因而省的形状也自然与道完全相反。陕西、湖广、江西、江浙四省南北长而东西短,正与江南、岭南两道的横向布置相径庭。而中书省又把山东、山西(唐河东道)与河北合在一起,却是变纵向为横向。

后人对元代划分行省的方法,大多予以贬斥。清人储大文说:“元代分省建置,惟务侈阔,尽废《禹贡》分州,唐宋分道之旧。合河南、河北为一,而黄河之险失;合江南、江北为一,而长江之险失;合湖南、湖北为一,而洞庭之险失;合浙东、浙西为一,而钱塘之险失;淮东、淮西、汉南、汉北州县错隶,而淮汉之险失;汉中隶秦,归州隶楚,又合内江、外江为一,而蜀之险失。故元、明二季流贼之起也,来无所堵,去无所侦,破一县,一府震;破一府,一省震;破一省,各直省皆震。”<sup>①</sup>

平心面论,储氏此说尚未完全搔到痒处,他还未提到最不合理的合岭南岭北为一,合太行山东西为一两事。而且合江南江北为一是明代的事,元初虽一度有过,但后来已纠正。合浙东、浙西为一本非元代

<sup>①</sup> 转引自魏源《圣武记》附录卷一二,中华书局标点本,1984年版。

之过，唐代和北宋时浙东西未分，因此不宜说“尽废唐宋分道之旧”。同时，归州隶楚亦在唐宋而不在元。但是储氏所说的，因天险尽去而引起地方治安无法维持的话，却有一定道理。

再进一步分析，犬牙相入极端化的做法虽然发生在元代，但其思想在南宋已经萌发。伟大的民族英雄文天祥就写道：“宋愆五季之乱，削藩镇，建都邑，一时虽足矫其尾大之弊，然国已寝弱。故至一州则破一州，至一县则破一县。中原陆沉，痛悔何及！今宜分天下为四镇，建都统御于其中，以广西益湖南而建阊于长沙，以广东益江西而建阊于隆兴（南昌）；以福建益江东而建阊于番阳；以淮西益淮东而建阊于扬州。责长沙取鄂，隆兴取蕲黄，番阳取江东，扬州取两淮，使其地大力众，足以抗敌。”（《宋史·文天祥传》）文天祥的建议几乎与元代南方几省的分划完全一致，这正是从政治军事观点出发而得出的共同结论。文天祥为了北向抗敌，认为必须多头突击，又为了使地大力众，必须合两路为一路，于是他就主张合湖南、广西为一，合江西与广东为一，合江东与福建为一，产生纵向的合并。如果横向合并，例如合江西湖南为一，合广东广西为一，那么虽地大力众，但却只有一个突击方向，在军事方面自然不利。

元代统治思想恰好与此相反，是既要实行南向控制，同时又要使行省成为地大人众的军事殖民区。因此对宋的路也只能采取纵向合并的办法，以荆湖南北路和广南西路组成湖广行省，以江南西路和广南东路组成江西行省，以江南的福建路再加上南宋首都所在的两浙路组成江浙行省。试想如果将湖南江西合组一个行省，两广又合组一个行省，那么中央政府对岭南的军事控制不是鞭长莫及了吗？因此元代的南向控制与文天祥的北向抗敌的思想不谋而合，正是合了一句老话：“相反而皆相成也。”

如果更详细地观察元代行省的分置过程，还可发现，元初七省的分划完全是南下军事征服行动的直接后果，后来的 11 省则是根据行

政管理需要,再作进一步调整所形成。这点留待后面再予以叙述。但由上述情况看来,元代的分省建置并不全是“惟务侈阔”的毫无根据的胡思乱想,而是出于明确的军事政治统治的需要而制定的。

当然,元代这样分省只服从中央集权统治这个唯一的目的,这就必然要伴生许多弊病,一则地方无险可守,于长治久安颇为有碍;二则将不同气候土壤的地理区域合而为一,对农业经济发展带来不利;三则行省地域过大,于和平时期的行政管理很不方便,省与路之间不得不再设道一级监察区域,增加了管理层次。所以明代兴起以后,对这些弊病有所改革,但这些改革并不是放弃犬牙相入的原则,而是从另一个方向造成新的犬牙相入区域。

明初因为建都南京,南方的统治稳固,因此将元代南方三省统统一分为二,江西省回到汉豫章郡,唐后期江南西道的范围,又成了完整的地理区域;福建省回到唐后期福建观察使辖区和两宋福建路的领域;两广则因袭宋代而有所调整。同时又将元代北方的中书省一分为三;北平(后改北京、京师)、山东和山西;将中部的河南江北行省之地分属南京、河南、湖广三省。元代犬牙相入之区只留下陕西一省,但是明代新的犬牙相入形势又产生了。

首先是南京的建置。明太祖朱元璋定都江南的金陵(元属集庆路,明属应天府),他的老家又在淮南的凤阳。于是洪武元年(1368年)他以金陵与凤阳为两个中心,划出一个包括淮北、淮南和江南三部分不同地域的大南京,这是史无前例的举动。淮河和长江都是历史上行政区划的重要分界线,元代以前跨淮或越江的政区都是罕见的现象。元代虽厉行犬牙相入的原则,但元初的江淮行省只跨长江两岸,元中期的河南江北行省仅越淮河南北,从未出现过同时跨江越淮的政区。明代南京却不但越江,而且跨淮,旷古未有。南京又因为地位特殊,所以幅员很大,包含有16个府和4个直隶州,其西北角直达今安徽杨山,离北平的南端不过100多公里。南京的设置使邻省浙江

相形之下显得过于局促——仅仅领有九府之地,于是后来将嘉兴、湖州两府从南京割给浙江。但这样一来,却又再次违背了山川形便原则,使太湖流域分属于两个不同的高层行政区划,而在历史上,太湖流域从来处于单一的高层政区之中,从秦汉历隋唐至宋元不变,因此清初大学者顾炎武形容朱元璋这一作法如同把人腰斩一样。南京属下的府,也同样存在犬牙相入的现象。如首都所在的应天府就地跨长江南北,凤阳因是朱元璋老家,不但置一大府,还使其领域踞淮河两岸。

南京而外,还有几处典型的例子。第一个是河北省。朱元璋建立明朝是由南向北的军事行动造成的,恰与元代相反。因此建立河南省的时候,故意使之有黄河以北的属地,以和京师的南界成犬牙相入状态(图7-2)。这条界线几经调整,直到解放后才由曲折状态变成直线,但河南省兼有河北地的现象依然存在(图7-3),而且这块地方是河南省比较富庶的地区,解放初还曾以之为主体一度建立过平原省。

第二个是广东省。宋代的广西比广东有长得多的海岸线,因为今属广东的高州、化州一带及雷州半岛,以及今海南省均为广西所有。元代也沿袭这一分界而立湖广行省和江西行省。但元代在湖广行省下又将宋广西沿海地带,即高、化、雷、钦、廉诸州与海南岛组合为海北海南道宣慰司。明王朝建立以后,分建广东、广西二省,但不恢复宋代原有分界,而将元代的海北海南道划归广东省,造成广西没有一寸海岸线,以及钦廉地区几乎与广东不连接的现象。这一犬牙相入的分界为清代与民国所继承。解放后,钦廉地区时归广东,时归广西,最终还是回到广西。

第三个是贵州省。贵州的边界十分特殊,东、南、西三面且不提,其北面省界向内凹进一大段,四川省属地如同一把尖刀直插入贵州的心腹。现代史上赫赫有名的遵义以及瓮安、余庆等地都属四川,而

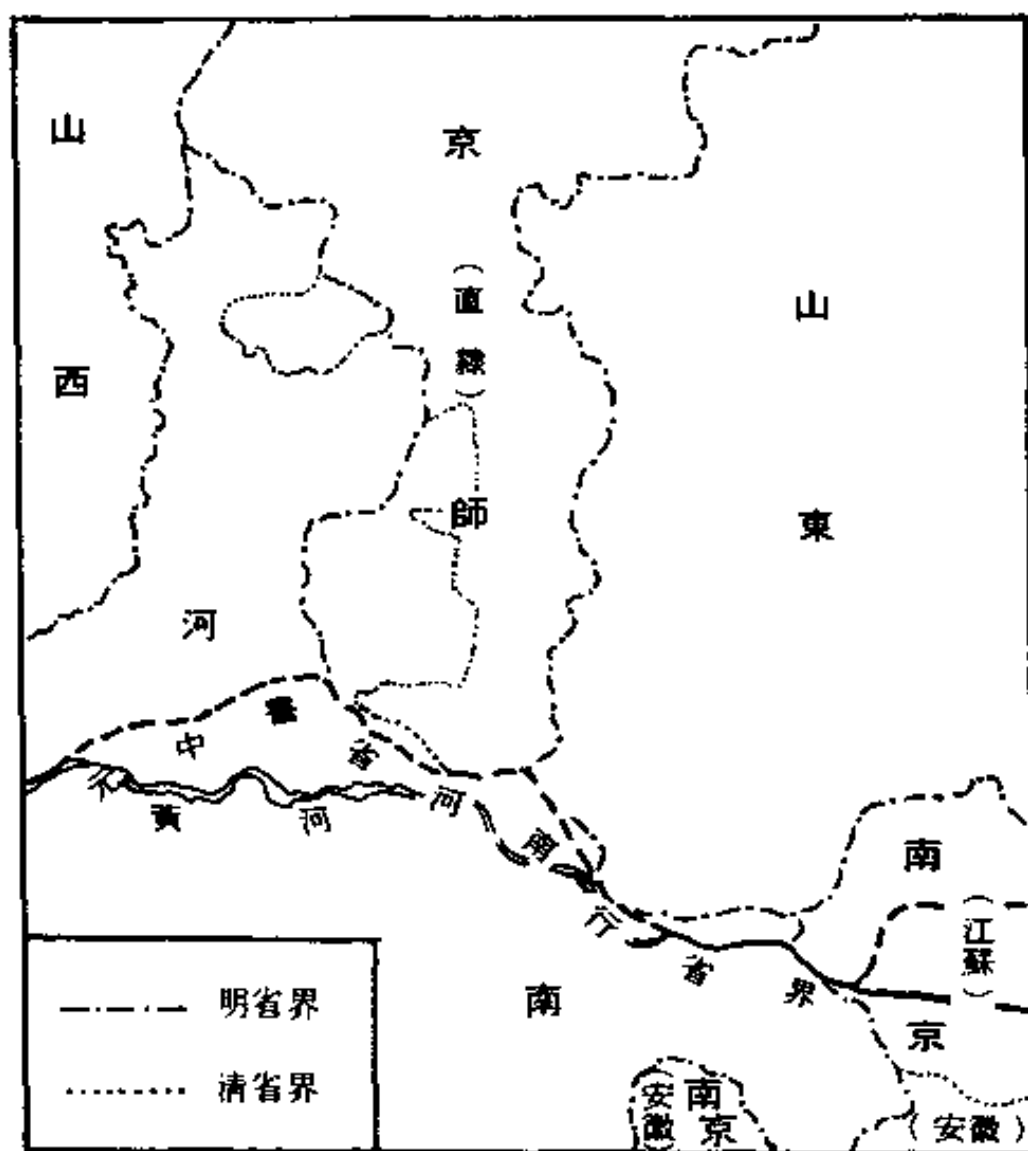


图 7-2 明清河南京师(直隶)边界犬牙相入图

非贵州所有。这样划界显然是为了控制新建省的需要。直到清代雍正年间,贵州省才形成今天的完整边界。

清代省界基本上沿袭明代而来,没有大的变动,如上述贵州省界就是最重要的调整,再则只是在南京(清初改称江南)、陕西、湖广三省一分为二时确定新省之间的界线而已。

陕西分置甘肃省,是以延安、西安、凤翔、汉中四府的西界为省界;湖广分置湖北、湖南二省,是以原岳州府北界为省界。这两处都不费什么思量。只有江南省分成江苏、安徽两省则是经过深思熟虑,并不采用历史上横向划分,以便符合自然地理区域的做法,而是竖切一

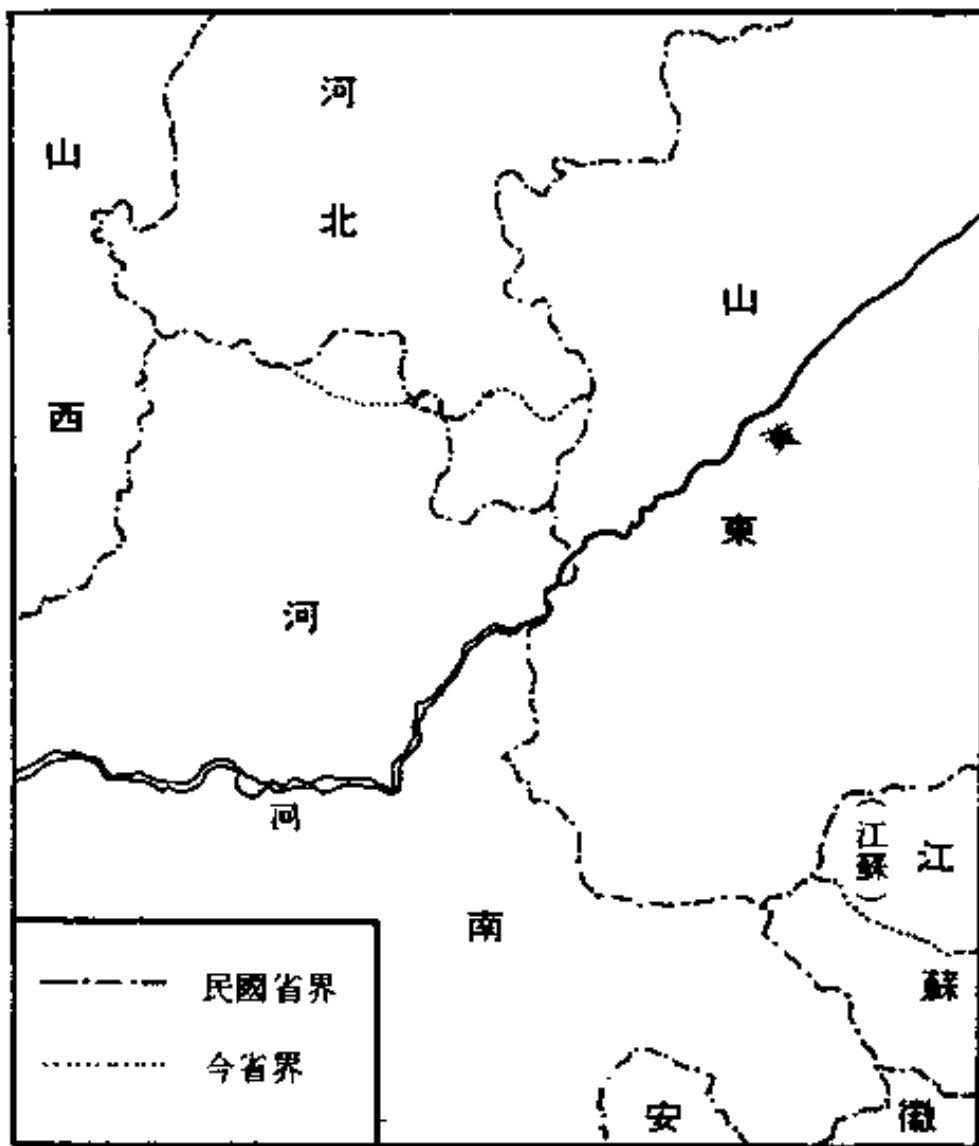


图 7-3 近今河南河北边界犬牙相入图

刀,将其分成东西两半,使皖苏二省都包有淮北、淮南和江南三部分地。这样做是为了使富庶的江南和稍次的淮南,以及经济上相对落后的淮北能够肥瘠搭配,以免省与省之间经济背景相差过远。历史上农业经济重心的转移是由北而南,本来淮北地区经济文化都相当发达,汉晋时期所谓“汝颖之士利如锥”,是在经济繁荣的背景上所产生的文化发达现象。唐代以后,淮南地区发展很快,有扬(州)一益(州)二之称。南宋以降,则江南地区之发达已居于全国之首,淮南、淮北已瞠乎其后。直至明代时期,淮河两岸,灾害不断,已退而为贫困地区了。把淮北、淮南和江南地区合于一省之中,虽然有悖于山川形势,但是

从肥瘠搭配的原则出发而这样做,也只能说是情有可原。

---

## 第五节 建置管理方面的犬牙相制

---

犬牙相入的原则原来是纯粹用于边界的划分的,对于单式政区而言,与山川走向不合的边界大致就是犬牙相错的现象。但对于复式政区而言,却有另一种类型的犬牙相错形式。明代布政使司与都指挥使司的行使权力的地域范围,有时并不尽一致。例如山西布政使司辖有大同、太原、平阳、潞安四府和汾、辽、泽、沁四直隶州,但山西都指挥使司却只管大同府以外的其他地区的卫所,大同府范围内及内蒙古地区的卫所则归山西行都指挥使司所辖。这样,从建置管理方面而言,山西布司、山西都司与山西行都司三者之间就形成交错状态。这是范围较大的交错。

较小范围里的还有湖广与贵州之间的例子。如贵州东南的黎平府就立于湖广的五开卫之中,亦即从贵州布政使司来看,黎平府是其下属,但黎平府的地盘却又是湖广都指挥使司所辖五开卫的实土,五开卫的行政机构就设在黎平府城内,下领黎平等 16 所。故若以布司划界,贵州东南角应划至黎平府东界,但若以都司划界,则湖广都司西南界的一段却要划到黎平府的西界去。但事情还不止于此,在黎平府所辖之湖耳长官司内还设有铜鼓卫,所以在地域上黎平府又不是简单地与五开卫相对应。<sup>①</sup>

明代的学者已经注意到这种制度上的犬牙相错形态。王士性在《广志绎》一书中,就两次提到这种现象。在卷一《方輿崖略》中说:“潼关,陕西咽喉也,称直隶潼关,而考核属屯马直指。颍州,南直辖也,而

---

<sup>①</sup> 参见嘉靖《湖广图经志书》卷一九《靖州》,书目文献出版社影印,1991年版。



颍州(按:此处当脱一“卫”字)以隶河南。晃州以西,贵州地也,而清浪、偏桥以隶湖广,黄平以隶四川。五开,楚辖也,而黎平以隶贵州。此皆犬牙相制,祖宗建立,自有深意。”在卷五《西南诸省》中又再次提及。至于明后期之总督巡抚辖区更是有意兼辖两个以上布政使司的边界之地,这在时人看来也是一种犬牙交错形式,故王氏在其《朗陵稿》中又说:“故国家初以流寇开督府于郟阳,令得与汝南犬牙错。”<sup>①</sup> 这是指设治在郟阳的巡抚可以管到河南的汝南地区。

犬牙相制的目的自然是为了统治的需要,尤其在湖广与贵州间是为了稳定苗族地区的措施。明后期曾经总督湖广四川贵州等地的张岳,在其《小山类稿》中就说:“湖贵之苗非有高山大川为之界隔,其田地犬牙相错,贵苗未靖,湖苗未可恃以为安”。<sup>②</sup>

---

① 见《朗陵稿·赠大参徐公总宪滇南序》,载拙编《王士性地理书三种》,上海古籍出版社1993年版。

② 见《小山类稿·与张龙湖阁老》,文渊阁四库全书本。

# 第八章 外重内轻还是内重外轻？——地方行政制度变迁中的政治因素

在分析了地方行政制度诸要素的历史变迁以后，我们应该小结一下政治因素在这些变迁过程中所起的作用，并且讨论地方行政制度变迁和历史上治乱相乘与统一分裂的关系。

---

## 第一节 内外轻重的转换

---

从秦代到民国，中国历史上所发生的变化，概括起来不过只是一治一乱，统一分裂的循环往复而已。常人感叹的“天下治世少，乱世多”，和评话小说作者总结的“天下大势，合久必分，分久必合”，都体现了这一不变的循环规律。那么产生循环往复的根本原因是什么呢？古人用内外轻重之说来进行解释。

所谓“内”，指的是中央政府或中央政权，“外”则是地方政府或地方分权。在中央集权削弱、地方分权偏重的时候，就被称为“外重内

轻”，反之则为“内重外轻”。外重内轻可能引发割据分裂局面，促使统一王朝走向瓦解，这是汉、唐两代的教训；内重外轻虽无割据之忧，却使地方失去绥靖御侮能力，在内忧外患交加的情况下，就要导致亡国的危险，这是宋、明王朝的结果。因此古人所追求的理想目标是轻重相维，也就是在中央集权的前提下使地方有适度的分权，但是要做到这一点并不容易。轻重相维是一种不稳定的平衡状态，一旦处置失当，就会失去平衡，不是向外重内轻滑坡，就是向内重外轻倾斜，因此历史总是循环不已，周而复始。当然每一个循环都不是简单的重复，而是吸取前代教训以后的提高。

除了以内外作比喻，中央和地方关系还可称为干枝关系、首尾关系、本末关系。西汉中期削弱诸侯王国的措施叫做强干弱枝或大本小末；唐后期的藩镇割据现象被形容为尾大不掉。但是无论是内外、是干枝、是本末、是首尾，矛盾的主要方面总在内、在干、在本、在首这一边。对历代统治者来说，保持一姓专制政权的长期统一和稳定是最高的政治目的，因此对地方安宁的重视超过对地方发展的关心，统治政策的制定也就往往偏向高度中央集权的那一端。宋太宗在一次谈话中就明确地提出了重内轻外的思想。他说：“国家若无外忧，必有内患。外忧不过边事，皆可预防。惟奸邪无状，若为内患，深可惧也。帝王用心，常须谨此。”这里内患指的就是地方割据。以故宋以后的统治者便只授予地方当局以最低限度的必要权力，维持老百姓的最低生活水平。而为后人企羡不已的汉代吏治，也不过只达到“政平讼理，百姓无愁怨”而已。

但是高度中央集权并不总能维持得住，当地方多事之秋，亦即连温饱水平也不能满足而引起农民起义，或是因统治权力分配不均而爆发内乱时，中央政府又不得不下放一定的权力，以便地方政府有能力镇压起义和叛乱，以维持王朝的生存，然而每一次权力的下移并不是正好停留在轻重相维的中点，而是摆向极端地方分权的那一端，于

是分裂局面出现,乱世到来,统一王朝走向崩溃,各种势力进入逐鹿中原的混乱舞台,直到最强有力者夺得政权,建立新的王朝,于是统一重现,治世开始。新统治者接受前朝的教训,寻求更适宜的中央集权方式,钟摆又摆回到高度集权的另一端,一部中国政治史就在外重内轻和内重外轻的两端往复摆动,同时又一步紧似一步地走向极端的中央集权。

从具体的朝代看来,秦汉两代可以算作轻重相维的时期。秦之速亡非由于地方权力太重,而是因为苛政太甚,所以“时则有叛人,而无叛吏”。直到东汉末年才出现极端地方分权,引起军阀割据,造成三国鼎立局面。西晋统一以后实行封建,外重内轻现象变本加厉,促使西晋王朝早早就在八王之乱中覆灭。此后的东晋南朝和十六国北朝对峙时期,一直处于轻重失序的周期,乱世从东汉末年算起整整延续了400年之久。

隋代和唐前期又一次达到轻重大体相维的态势,当然在接受汉末的教训之后,中央集权更加强化。但是为了平定安史之乱,唐代政府不得不把权力下移,唐后期又从治世转入乱世,部分方镇拥兵自立,形成割据,其他方镇的分权则可上比汉末的州牧。唐王朝与藩镇皆亡以后,全面分裂的局面再度出现,从唐中期到宋代重新统一,混乱的形势也贯穿了两个世纪。

因此,从秦汉到五代十国可以看成是从轻重相维到外重内轻的两次反复过程,也是由统一到分裂以及由治而乱的两个循环。长达千年以上的这一历史变迁,深刻地教育了宋代统治者,使他们意识到轻重相维的局面固然不错,却是不牢靠的,要想防止出现外重内轻的弊病,没有别的办法,只有走内重外轻的道路,这就是宋代绝对专制的思想基础。于是,宋代不但尽收地方之权于中央,而且集中央之权于皇帝个人手中。

元、明、清三代,中央和地方的关系与宋代一脉相承,乃以中央官

员分掌地方大权,实际上再无真正的地方分权可言。因此自宋代以后,中国历史上不再出现因割据而产生的分裂局面。金与南宋的对峙是由少数民族入侵而引起,并非地方极端分权的产物。内重外轻之弊历久而愈显,宋以后王朝的覆亡多由外力所造成。宋一亡于女真,再亡于元;明亡于清,而清几几乎亡于东西方列强。然而只要无强敌压境,即使国势浸弱,地方凋蔽,总还是能勉强维持专制政权的延续,所以统治者非不明白内重外轻之弊,但与外重内轻相较,则宁愿两害相权取其轻,于是终中国封建王朝之世,内重外轻之病已不能去。

---

## 第二节 政治主导原则

---

地方行政制度的创设和变迁,首先要服从于政治目的和政治需要,因而两千年来地方组织的行政区划诸要素(层级、幅员、边界等)也就随着内外轻重关系的钟摆来回摆动,未尝稍息。

政区和地方政府层级最明显地体现中央和地方关系的变化。就中央政府的主观愿望而言,是力图尽量简化层级,以便加强对地方的控制,只有在形势不许可的情况下才被迫增加层级。秦汉时期的郡县二级制正是轻重相维的体现。层次简单既有利于加强控制和提高管理效率,也就可以让地方享受较大的分权,既促进地方发展,又不担心割据分裂。后人念念不忘的秦汉雄风和盛唐气象,实际上是中央和地方共同参政的结果。如果地方毫无实权,即使社会经济发达,也只能造成宋代积弱的局面。

当然隋唐时期的州县二级制,已比秦代不如,地方的军权、财权和部分行政权已被剥夺,但大致尚能维持中央与地方的正常关系。这是汉宋之间的过渡时期。隋唐的统治者接受汉末的教训,一方面既要削弱地方分权,同时又不愿增加层级。

作为外重内轻表征的三级制,无论在汉在唐,都是被迫采用的。在汉是由于镇压黄巾起义,而把监察区改为行政区,在唐是为了平定安史之乱而于各地遍设方镇。因此中央和地方关系出现由轻重相维到外重内轻的两个循环,在政区和地方政府层级上就表现为二级到三级的再度反复。

既然二级制是轻重相维的体现,那么当宋朝实行内重外轻政策时,为何不在废除方镇以后恢复二级制,却又采用三级制呢?这是因为势有未能。宋初的确一度想恢复二级制之旧,但是作为统县政区之府州军监幅员太小,数目太多,中央难于直接治理,因而不得不在其上面加上一级区划和行政组织。从权力的实质而言,路只是各监司(即各职能部门)的工作范围,不像魏晋的州那样是严格意义上的一级地方政权。甚至从区划上看,其形态也和其他三级制的高层政区有所不同。

前面我们已经说过,北宋的路是以转运司路为主,所谓至道 15 路、元丰 23 路都是以转运司路为计,但这只是理论上的说法。在当时对于路的计算并不那么刻板,而是以实际情况来看待的。也就是说,哪一个地区是哪一种监司路重要,就以哪种路作为计算标准。

譬如西北地区是与西夏国对峙的前线,转运司和提点刑狱司都只分永兴军路和秦凤路两路,而安抚司由于前敌任务重,所以分成六路,亦即由上述的两路各分成三路:永兴军路、鄜延路、环庆路与秦凤路、泾原路、熙河路(图 8-1)。六路之中,除永兴军安抚司路外,其他五安抚司路都与西夏或吐蕃接境,所以统称西北五路。这一统称在两宋已经定型,甚至正式标在地图上。现在还保存在日本东洋文库的珍本古籍——宋本《历代地理指掌图》中,有一幅《圣朝升改废置州郡图》,该图在西北边境诸州之中就单标上“五路”的字样,而不详写路名(图 8-2)。更特别的是另一幅《圣朝元丰九域图》,文字说明是 23 路,图上标的却是 27 路,原因就是将西北的 6 个安抚司路和其他 21

个转运司路同时并列。由此可见,宋人并不把路当成一级正式完善的高层政区,而且后人也往往认为宋代陕西是分为 6 路而不是 2 路,如《元史·地理志》就是这样写的。今人读图,若以为宋代曾存在过 27 个转运司路的体制,那就错了。

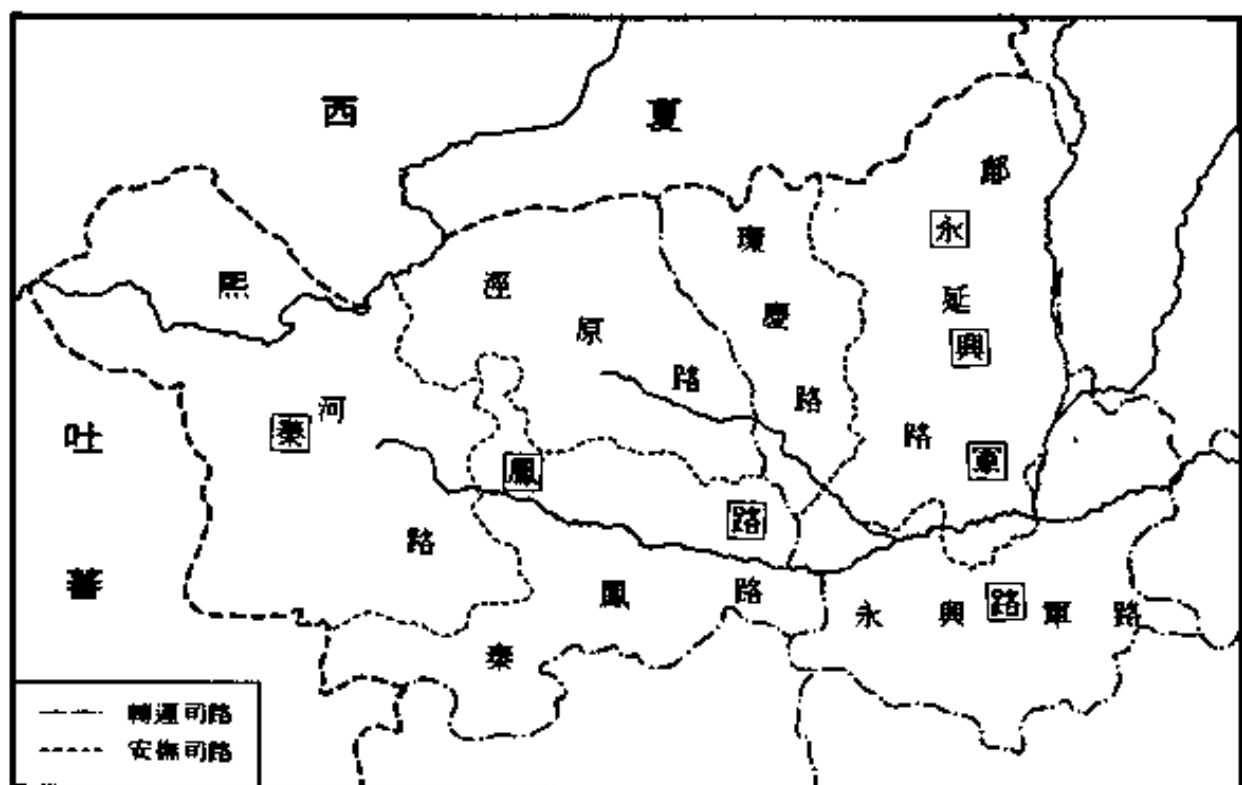


图 8-1 北宋陕西转运司和安抚司分路图

宋代分路的这种形态,前无古人,后无来者,完全是内重外轻的产物,路不但在权力方面,而且在区划方面也不是完善的一级,因此宋代的行政区划层级只能算虚三级制。元代的多级制是长期战争状态以及综合各种制度的结果。行省只是中书省的分支权力机构,本来并非一级正式的地方政府,这是内重外轻的另一种形式。路、府、州、县是正式的行政区划,名为四级实则两级,因为府同路,而州似县,因此也有人把元代的行政区划看成是二级制。当然行省后来实际上成为高层政区,所以元代还应算作是三级制。对于一个版图十分广袤的帝国,要实行完全的二级制是很困难的,因此元代中央对地方的控制不以简化层级的办法,而是以犬牙交错的手段来体现。

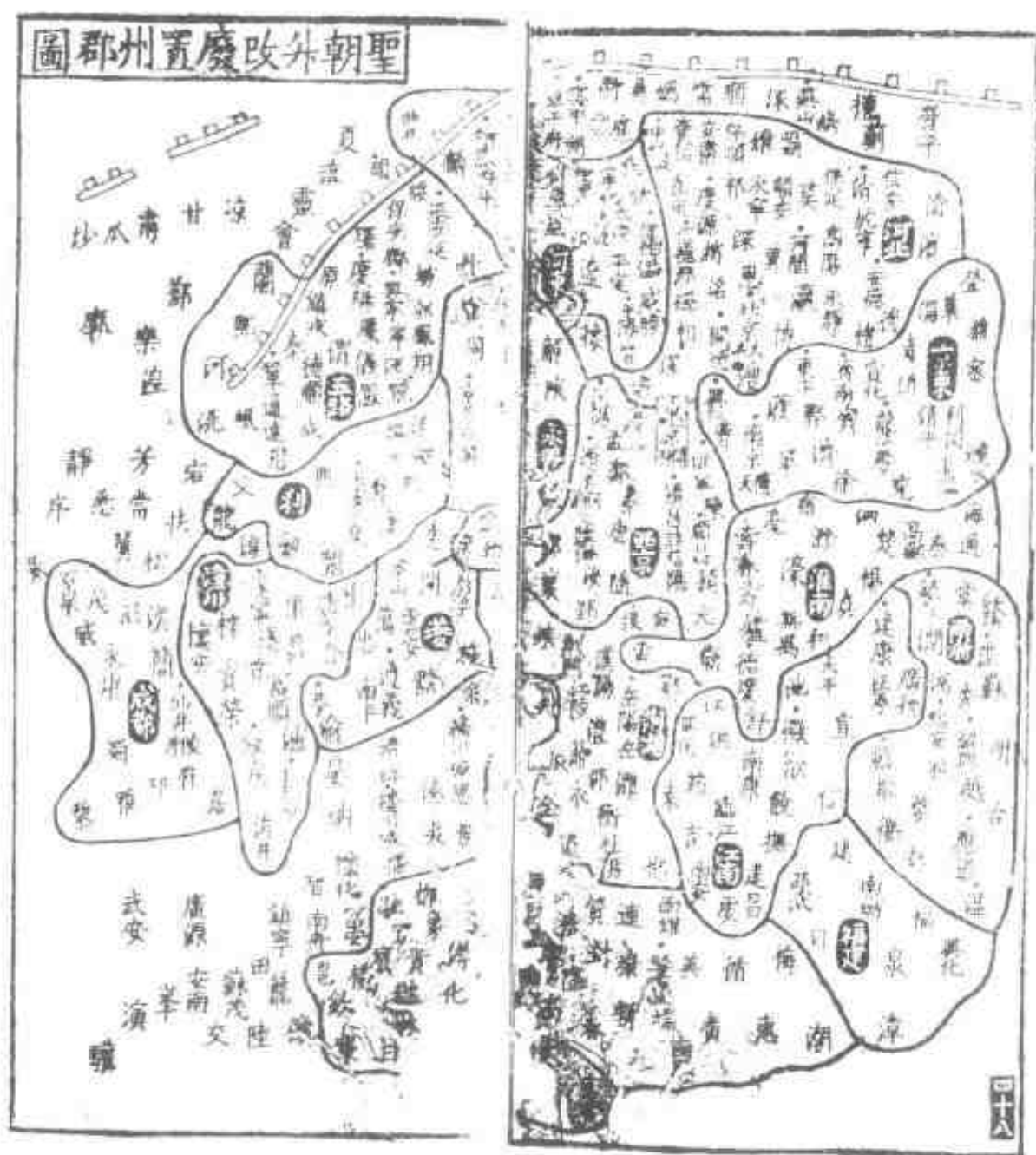


图 8-2 宋本《圣朝升改废置州郡图》

明代以后更加强化内重外轻的措施,于是一方面简化元代形式上的多级制,另一方面又使高层政区三司分立,不但事权分散,而且三司的地域范围也呈现复式状态。第四章中已举出山东按察司与布政司不同区域的例子。其实都指挥使司(行都指挥使司)与布政使司之间的出入更为复杂。在第七章中也已提到山西布政使司与山西都指挥使司和山西行都指挥使司地域范围互相交叉的例子。这种地域



上的交叉使明代的高层政区也成为不十分完善的一级。

清代一方面将政区层级进一步简化到完全的三级制,以加强中央集权;另一方面却使地方政府形成五级,即总督、巡抚一级,布政使一级,道员一级,知府、知县各一级,以收互相牵制之效。清代省级政区虽然不存在复式状态,但在权力结构却造成总督和巡抚之间以及督抚与布政使之间互相掣肘的状态。清代十八省除直隶、四川只置总督不置巡抚,山东、山西、河南只置巡抚不置总督外,一般每两三省组成一个总督辖区,每一省又置一巡抚,这样在督、抚同驻一城的情况下就要产生矛盾。如闽浙总督与福建巡抚同驻福州,则福建一省的事务,督、抚总要互不买帐,中央也得以经常干预,以收控制之效。

进入民国,地方行政组织有较大的变化。民国三年起,各省先后进行存道裁府(州、厅)留县工作。县是基层政府组织,自然应当保留。道之所以不废,是袁世凯预留废省存道地步。但袁氏死后,废省不成,地方政府遂成省-道-县三级制。然因民初的半割据状态,省级政府权力很大,可以直接管县,因此道始终只是省的派出机构,实际上是虚三级制的形态。民国十七年(1928年)废除道制,地方组织成为省-县二级制。这是从唐后期起,将近1200年后,地方组织层级再一次回到二级制。但时隔不久,到民国二十一年,又开始在省以下建立行政督察区,形成省-专署-县这样新型的三级地方行政组织。

层级是地方行政制度的基础。中央政府乃是以地方区划的层级作为行政组织的系统,因此政区层级必然要随着中央与地方关系的变化而变化。为了加强中央集权,总是尽力简化层级,不设高层政区;高层政区无法简化的,就使之成为不完善的形态,或者更进一步使政区层级与权力层级不相一致,这就是二千年来政区和地方政府层级变化的情况。

政区幅员的变化没有层级这么复杂,其总趋向是县级政区相对稳定,统县政区和高层政区则在逐渐缩小趋势中有些波折,反映了在

中央与地方的关系中,内重外轻倾向的逐步加深,例如隋唐与秦汉大致都可看成轻重相维时期,但前者的中央集权程度已比后者强化,统县政区幅员也就明显比后者要小。而且即使以汉与秦比,唐与隋比,幅员也是显著缩小,内重倾向一代紧似一代。只是当宋代走到极端,州府幅员太小,举一州一府之力,无法安内攘外之后,明代才接受教训扩大统县政区的幅员,但到清代又小了下去。因为幅员就是地方政府的权力圈,圈越大,实力越强,这是中央政府所不愿看到的,统县政区如此,高层政区也如此。汉末的州有七八十县的地域,后来逐渐减少到南北朝末年的六七县的规模。道、路、行省也莫不如此,步步减缩。而且政区幅员的减缩常常被当成一种政治手段来运用。西汉诸侯王国封域的削夺是如此,唐末五代的方镇亦是如此。后梁开平二年(908年)六月,就以邢州置为保义军节度,并割洺、惠二州隶之<sup>①</sup>。邢州原属以潞州为治所的昭义军节度,时潞州尚为李继韬所盘踞,此举等于是将唐末之昭义军节度使辖区一分为二。又护国军原辖河中、晋、绛、慈、隰五州,开平四年四月升晋州为定昌军节度,以绛、沁二州隶之,实际上也是将护国军一分为二。后唐同光元年(923年)庄宗灭梁,“友谦覲于洛阳……既归藩,请割慈、隰二郡,依旧隶河中(上述护国军治所),不许,诏以绛州隶之”。可见同光以前护国军已无支郡,领绛州后,也仅有此一支郡而已。此外,魏博节度使辖区更是一分为四:后晋天福三年(938年)升广晋府为邺都,置留守;升相州彰德军,澶、卫二州属之;升贝州为永清军,以博、冀二州隶之(《旧五代史》卷九七);又开运元年(944年)陈州和曹州也分别从忠武军、宣武军析出而升为镇安军与威信军(《旧五代史》卷八四)。所有这些例子都是五代时为防止节度使割据而缩小其辖地的重要措施,实际上是宋代削节镇支郡之先声。

<sup>①</sup> 《五代会要》卷二四《诸道节度使军额》,上海古籍出版社点校本,1978年版。

在层级与幅员之间,有一定的依存因果关系,如统县政区幅员足够大,层级就可减少;若幅员太小,则层级不得不增加。前者如秦汉,后者如宋代。但是从中央集权的需要来看,却是想收两面之利,即既要简化层次,又要缩小幅员,“因为层次太多,则有梗阻之病;幅员太广,则有隔膜之虞;职权太尊,则有尾大之惧”。即使层级无法再简,也要使高层政区成为中央官员的施政分治区域,削弱地方政府的性质;即使幅员不能过分缩减,也要尽量分散地方官员的事权。目的只是一个——强化中央集权。

作为第三个要素的政区边界,起先是当成防范措施,而有犬牙相入原则的制定。然虽有此措施,尚不妨害行政区划与自然地理区划基本一致的态势。但是越到后来,犬牙相入原则越居上风,山川形便原则渐渐居于次要地位,于是量变引起质变,致使行政区域的分划与自然地理区划逐渐背离,高层政区多非形胜之区。这一变化倾向也是由于内重外轻趋势的强化所造成的。

政区和政府的层级,以及政区的幅员和边界等三个要素的历时演变,主要是出于政治目的和政治需要,从上面的叙述已可了然。这或许可以称之为政治主导原则。尤其犬牙相入原则更是纯粹的政治手段,层级的波动也基于政治形势的变迁,只有幅员大小的变化除政治原因为主外,还有经济及其他因素的作用。行政区划和地方政府作为一种政治现象,其要素随着政治环境的变化而变化,正是天经地义的事。至于政治以外的因素对于行政区划的影响,将在后面有关的章节中叙述。

# 第九章 遥领、虚封与侨置—— 虚幻畸形的地方行政 制度

行政区划是地方官员安身立命之所,是他们进行行政管理的权力范围。只有划定行政区域,才能设官施政,这是一般的常识。但是在历史进程中也出现过只有行政机构,而无行政区域的特例,如三国时期的遥领与虚封,东晋南朝的侨州郡县。这是地方行政制度折去一翼(侨州郡县),甚至两翼(遥领、虚封)的不正常现象,在这里行政区域只是虚幻的存在,而地方制度并不因此而废除,所以必须作为专门的研究对象来阐述。

---

## 第一节 遥领与虚封制度

---

秦汉时代,刺史太守所领之州郡都是实土,也就是实实在在的政区。同样,汉代诸侯王所分封王国也是实土。但是在三国时期,却有遥领与虚封的制度出现。遥领就是以不属于本国的州郡设置刺史太

守，而虚封则是受封的诸侯王只有虚号，其封土则在他国境内。亦即“遥领者，不入版图之地，而别于国内他处设刺史郡守以辖之也。虚封者，则仅有封爵而无实土之谓也”。这是在分裂时期形成的特殊制度。魏、蜀、吴三国虽然仅能各据一方，但每方都期望自己能拥有整个天下，在这一愿望尚未或不能成为现实时，便以遥领与虚封来满足自己。

遥领与虚封制度的存在，引起了一些混乱。洪亮吉在《补三国疆域志》中说：“三国土壤既分，舆图复窄，州郡之号，实多遥领。吴有犍为之守，蜀存京兆之名。武都一郡，土归西国，而名立扶风；房陵一区，实隶当涂，而虚领益土。近而易混，骤每不详。”如果我们不明白这个制度的实质，有时便会因某国设有某州刺史而误以为该国拥有该州之地。如《三国志·蜀书·李恢传》载：“恢为庾降都督，使持节，领交州刺史。”有人据此以为蜀国有交州地，其实不然。因李恢领交州时居平夷县，而该县为牂柯郡所属，若蜀有交州，则李恢决不能在牂柯。实际上，交州始终为吴国所有，从未归属于蜀。又如蜀国所封有鲁王，但鲁地却在魏国。

遥领与虚封不独三国时期有，然起于三国，且以三国为盛。鼎足伊始，蜀汉章武元年即以马超为骠骑将军，领凉州牧；又尚书杨仪左迁，遥署弘农太守。凉州与弘农郡皆魏国所有。其后，吴国起而仿效，愈演愈烈。陆凯赤乌中除儋耳太守，周泰攻关羽后拜汉中太守，韩当先后领永昌太守、冠军太守，均为遥领。汉中、永昌在蜀，冠军属魏；儋耳在海南，则早于西汉末年废郡。以封爵论，孙和为南阳王，居长沙；孙奋为齐王，居武昌；孙休为琅琊王，居虎林。皆是虚封。南阳、齐、琅琊均在魏。

遥领与虚封不但是为了图其空名，虚张声势，还有政治上的目的。《三国志·吴书·孙权传》云：黄龙元年六月“蜀遣卫尉陈震庆权践位，权乃叁分天下：豫、青、徐、幽属吴，兖、冀、并、凉属蜀。其司州之

土,以函谷关为界。造为盟曰:‘……今日灭睿,禽其徒党,非汉与吴,将复谁任?夫讨恶翦暴,必声其罪,宜先分裂,夺其土地,使士民之心,各知所归。’”这就是说,孙吴和蜀汉为了联合的需要,在签订盟约时,除了其他条件外,又把魏国的土地先行瓜分,各“占”其半(魏的九州,吴蜀各有其四,首都所在的司州则以关为界,各取其半)。这种做法貌似可笑,实则是政治手段的应用。有此盟约,则吴蜀虽大肆遥领虚封,亦不得随便胡来,而必须限制在各自所“占”的领域上。故缔约后,蜀有冀州刺史张翼、兖州刺史邓芝、并州刺史廖化、凉州刺史姜维;吴有青州牧朱桓、豫州牧诸葛瑾、徐州牧全琮、幽州牧孙韶。以上八州皆为魏土,吴蜀之刺史州牧,挂名而已,然在吴蜀则另有驻地。如《南齐书·州郡志》载:“南徐州,镇京口。吴置幽州牧,屯兵在焉。”

更进一步,缔约前吴蜀自行其是所遥领虚封者,若与盟约不合,亦加以调整。如交州为吴地,故蜀解李恢之交州刺史职,又“徙鲁王永为甘陵王,梁王理为安平王,皆以鲁、梁在吴分界故也”。同样,吴原以朱然牧兖州,步骘牧冀州,为表示对盟约的尊重,亦解其牧职。

三国尽归司马氏后,遥领虚封制度的政治基础已不复存在,该制度也就随之消亡。但西晋历时颇短,分裂之势重现。遥领之制又见抬头,如《陈书·始兴王叔陵传》云:“太建元年,授都督江、郢、晋三州诸军事,江州刺史。”其中晋州即为遥领。但其势不如三国时期之盛。遥领还有另外一种情况,即虽然某些郡县实际上是在政权所辖范围内,但由于那些郡县的土著民族势力大,政府官员无法进入该地实施统治,实际上也有如遥领。如《魏书·刘藻传》载,刘藻为秦州刺史时,“秦人恃险,率多粗暴,或拒课输,或害长吏,处前守宰,率皆依州遥领,不入郡县”。这种遥领与上述遥领的概念不同,只是形容实力不到彼处而已,而前述之遥领则纯粹镜花水月。

虚封制度在南北朝也同样复活,如北魏封爵四等,王、公、侯、子,王封大郡,公封小郡,侯封大县,子封小县。明元帝有六子分别被封为

乐平王、安定王、乐安王、永昌王、建宁王、新兴王。时乐平等六郡并不在魏之版图内，另外如交趾公、襄城公、武原侯、平舒侯之类，其爵名中的郡县也在魏的辖境之外。

遥领虚封虽无实土，但组织机构却是有的。如北魏天赐元年诏：“赐王、公、侯、子国臣吏，大郡王二百人，次郡王、上郡公百人，次郡公五十人，侯二十五人，子十二人，皆立典范，职比家丞，总统群隶。”

不过，东晋南朝时虚幻政区的典型已是侨州郡县，比遥领虚封之制要实在些，因为有寄治之所，有所属之民籍，不像遥领虚封，纯粹是子虚乌有。

---

## 第二节 侨州郡县

---

### 一、侨州郡县之源

州郡县政区与政府因为失去本土，而侨置于其他地区者称为侨州郡县。这是地方政府设置的非正常情形。侨置州郡县的典型时期和地区是东晋南朝的江淮地区，由于西晋永嘉丧乱以后，北方领土失于少数民族政权之手，大批北方人民迁移南方而引起。但溯源追本，侨置郡县的做法要早到东汉安帝以前玄菟郡的内徙。玄菟郡置于汉武帝元封三年，辖今辽宁、吉林与朝鲜半岛东北部交界地，郡治设在天租（今朝鲜咸兴）。后来因受夷貊所侵，不得不将郡治迁往高句骊县（今辽宁新宾以西），俗称第二玄菟郡。东汉时期，高句骊族逐渐强大，不受政府所控制，使玄菟郡无法立足，但朝廷又不想放弃玄菟郡的名义，于是把该郡迁到辽东郡的北部，这就是所谓第三玄菟郡，事在汉安帝即位（107年）前。这个玄菟郡及其所辖的三个县——高句骊、西盖马与上殷台，就是我国历史上最早的侨置郡县，因为它的领土已经

丢失,完全寄治在别郡的领域内。安帝时,又割辽东郡三个县属玄菟郡管辖,于是玄菟郡遂成半实半虚之郡<sup>①</sup>。

这以后,侨置郡县之事渐见频繁。举其著者有以下数端:汉安帝永初四年(110年),因羌乱,“徙金城郡居襄武(陇西郡属县)”。五年,“羌既转盛……遂移陇西徙襄武(此仅徙郡治),安定徙美阳(在右扶风),北地徙池阳,上郡徙衙(皆在左冯翊)”。及羌乱暂平,“徙者各归旧县”。后羌乱又起,顺帝永和六年(141年)“复徙安定居扶风,北地居冯翊”<sup>②</sup>。

## 二、东晋南朝侨州郡县的背景

虽然东汉已有侨置郡县,但尚未蔚为普遍制度,侨置郡县的数量不多,侨置地域亦不广。侨州郡县的广泛设置与制度化出现在东晋南朝时期。《宋书·州郡志》记侨州郡县缘起曰:“自夷狄乱华,司、冀、雍、凉、青、并、兖、豫、幽、平诸州一时沦没,遗民南渡,并侨置牧司,非旧土也。”南渡的遗民亦称为“侨人”,他们都是以宗族部曲的形式集体迁徙而来,东晋南朝政府为了招抚安顿这些流民,就在他们的侨居地设置新的州郡县三级政区和政府(即所谓“侨置牧司”),并以他们的原居地的政区名称作为新政区的名称,即《隋书·食货志》所说的“皆取旧壤之名”。所以如并州、青州,如琅邪郡、兰陵郡这样一些北方的州郡,都可以在南方看到。

侨州郡县的设立有几方面的原因。一是当时人以为东晋南渡只是暂时的现象,北方失地很快就能收复,于是地方行政机构仍旧按故地的形式组织。而且保留原有州郡县的名称也是在怀念之余还表明

<sup>①</sup> 见前揭《西汉政区地理》下篇第五章。

<sup>②</sup> 见《后汉书·西羌传》。



收复失地的决心。后代在类似情况下也有人建议照此办理,如南宋汪藻建言“用六朝侨寓法,分浙西诸县,皆以两河州郡名之”(《建炎以来系年要录》卷三三)。绍兴八年,李谊也建议“于淮南、荆襄侨建西北州郡,分处归正之民”(《建炎以来系年要录》卷一一八)。但其时宋金和议不准双方招引归正人,故这些建议均未实行。二是正统观念的深入人心。虽然当时南北分裂,各政权皆自认正统,但“自古以来未有戎狄作天子者”的传统观念牢不可破,故东晋“虽僻陋吴越,乃正朔所居”是时人的普遍意识。领土虽失,但讳言削弱,只能以侨置的虚名自慰。与此同时又不侨置十六国北朝新立的州郡县,以表示对其政权的否定。三是侨人自高姓望,地域乡里观念浓厚。由于汉魏以来多聚族而居,因此不但南迁时是举族而行,而且侨寓南方后,也仍然以宗亲、乡党、部曲的形式聚居,而不与侨居地的土著相混。这样一来,政府只有以侨州郡县的办法,才能单独对他们施行管理。四是东晋南朝政府欲藉侨州郡县制度吸引更多北人来归,并安抚已南迁之移民,使之安居乐业,促进经济发展。

由于上述原因,自晋元帝南渡后,随即设置大量侨州郡县,不久就“侨州至十数,侨郡至百,侨县至数百”。南朝宋齐梁陈沿流其后,终造成一代特殊的地方制度。

### 三、侨州郡县的两大类型

#### (一) 处侨流而立

侨流人口是侨州郡县存在的基础。自永嘉丧乱以后的150年间,有大量北方人民远离黄河中下游地区,迁到江淮以南一带,形成中国历史上第一次自北而南的移民大浪潮。据谭其骧师研究,在这一期间,涌到南方的人口有90万之众,占北方原有人口的1/8,迁徙的结果使南方居民中每六人中就有一人来自北方。这些侨民在南方呈高

度集中状态,多处在长江中下游的南北岸。于是这一地带的侨州郡县也相应最为密集。最先设立的侨县是怀德县。《宋书·州郡志》云:“晋乱,琅邪国人随元帝过江千余户,太兴三年立怀德县”于建康。怀德并非琅邪国旧县名,这说明当时虽侨县,但尚未想到要用旧壤之名。据《建康实录》,怀德县后改名费县,这就是琅邪国属之旧县。这是侨县一级政区。以此为始,侨置不断。《宋书·州郡志》说:“晋永嘉大乱,幽、冀、青、并、兖州及徐州之淮北流民,相率过淮,亦有过江在晋陵郡界(今常州一带)者……其徙过江南及留在江北者,并立侨郡县以司牧之。徐兖二州或治江北,江北又侨立幽、冀、青、并四州。”这是侨州一级政区。接着晋明帝又立沛、清河、下邳、东莞、平昌、济阴、濮阳、广平、泰山、济阳、鲁等侨郡并所领县于江南北。这是侨置郡一级政区。这以后随着每一次移民浪潮的到来,也相应形成设置侨州郡县的高潮。举其要者,东晋时就有成帝侨立淮南郡及诸县于江南,侨立庐江郡于春谷,汝南郡于涂口,安丰、松滋二郡于寻阳,河东郡于上明,这是长江下游南北的侨置;穆帝在南郡侨立义阳郡;孝武帝在襄阳侨立雍州、秦州,这是汉水流域的侨置;安帝以关、陇流民侨立始康郡,以秦、雍流民立怀宁郡,并寄治成都,这是蜀地的侨置。

所有这些侨州郡县只是因侨人而设置,起初并无实土,至多只有行政管理机构,而无明确的行政区划,也就是说,即无一定的幅员,也无确定的边界,层级也不完善,它们只是寄托在南方固有行政区划之中的另外一套行政管理体系,而且仅仅是同一本贯的侨民的集合体。因此侨州郡县与正常状态下的实土的政区相比,显得有些虚幻。

## (二) 备职方而立

北人南迁以东晋时最盛,刘宋时已远少于东晋,齐梁陈时则大批移民已不见,但侨置州郡县的工作并不因而中止,相反,还不断有新的侨州郡县出现。这是因为东晋南朝政权在失地于北方政权后,为了维持面子,表明疆域的完整性,而将沦陷区中的州郡县,立一虚名于

南方,并不一定就有该州郡县的侨民存在。如宋明帝初年,北魏南侵,“青、冀、徐、兖及豫州淮西,并皆不守……于是于钟离置徐州,淮阴为北兖,而青、冀二州治赣榆之县”。但当时的文献并未有这四州的人民南迁的记载,“四州之侨治亦非应北人南徙之需而设,徙以职方不可不备,遂画地立名耳”。<sup>①</sup>表明这些侨州郡县更加虚幻。

以“郡县虚置”而备职方者,最典型的例子是宋泰始间豫州郡县的侨置。据《宋书·州郡志》,豫州领淮西十郡四十三县,泰始中这些郡县都沦于北魏,于是将其侨置于淮南,如下表所示<sup>②</sup>:

原 郡 领 县					侨 郡 领 县				
汝南郡	上蔡	平舆	慎阳	北新息	汝南郡	上蔡	平舆	真阳	北新息
	安成	南新息	朗陵	阳安		安成	南新息	临汝	阳安
	西平	翟阳	安阳			西平	翟阳	安阳	
新蔡郡	桐阳	固始	新蔡	苞信	新蔡郡	桐阳	固始	新蔡	东苞信
									西苞信
谯 郡	蒙	蕲	宁陵	襄邑	谯 郡	己吾	(其余无考)		
	魏	长垣							
梁 郡	下邑	碭			梁 郡	(领县无考)			
陈 郡	项城	西华	谷阳	长平	陈 郡	项城	西华	谷阳	茆平
									阳夏
南顿郡	南顿	和城			南顿郡	南顿	和城		
颍川郡	邵陵	临颍	曲阳		颍川郡	邵陵	临颍	曲阳	
汝阳郡	汝阳	武津			汝阳郡	汝阳	武津		
汝阴郡	汝阴	宋	安城	楼烦	西汝阴郡	汝阴	宋	安城	楼烦
陈留郡	浚仪	小黄	白马	雍丘	陈留郡	浚仪	小黄	白马	雍丘
							襄邑	封丘	尉氏

① 周一良:《南朝境内之各种人及政府对待之政策》,《魏晋南北朝史论集》,中华书局1963年版。

② 胡阿祥:《东晋南朝侨州郡县的设置及其地理分布》,《历史地理》第八、九辑,1990年。

从上表可看出,不仅沦陷的十郡全部侨置,就是各郡所属县也几乎全部侨立。而且原汝阴郡中的楼烦县已是侨置县(楼烦原属雁门郡),这时又再度侨置,陈留郡及其所辖四县也是侨置郡县,亦同样再度侨置,不但如此,还多侨置了原晋代陈留国所领之襄邑、封丘与尉氏三县。这显然是为了保持原有疆域的虚张声势之举。如果将《晋书·地理志》、《宋书》与《南齐书》之《州郡志》相对照,这样的侨州郡县还有不少。梁陈之际,疆域更加萎缩,而侨州郡县之名目反而有所增加,也都纯粹是为备职方而设。

#### 四、侨州郡县的施政管理

我们在本书的开头已说过,地方行政制度的两翼是体国经野与分官设职,而且先要体国经野,才能分官设职。但侨州郡县情况特殊,在设置之初,都是“无有境土”(《通鉴》卷一二八)的虚幻的政区体系,所以官职的设置并不是依行政区划为据,而是以侨人集团为基础。也因此,侨州郡县的长官多为侨流人民所推举的领袖人物,而不是朝廷经过正常选举途径派遣的流官。这样一来,侨州郡县的长官所辖只是户口,而无一般州刺史、郡太守和县令长在地理意义上的权力圈,即施政范围。同时,侨州郡县的长官又可以世袭,不像朝廷正式命官必须定期撤换。

南来的侨民既归侨州郡县所管,则他们的户籍也另外管理,而不以新居地的土著相混。土著的户籍称为黄籍,而侨人的户籍则以白纸登记,做成白籍,而在白籍上注明他们的本贯,即原居地的州郡县名。由于侨州郡县在实质上不是政区,而是侨流人口的乡族集团,其行政管理也就比一般的正式郡县要宽松些,即所谓“牧司之任示举大纲而已”。侨民的流动性、分散性较大,“来去纷扰,无暂止息,一县之民,散在州境”,“十家五落,各自星处”,而且他们的资财大部分丧失于播迁途中,因此受到政府优待,减免他们的赋役租税。这样做,一方而是为

了招引更多的北人南迁,另一方面,在侨民家计未立时,实际上也不可能服役缴税。

## 五、土断——侨州郡县由虚入实的变化

侨民流寓初期,因为流离失所,生活艰难,享受优免待遇,自然有其合理性。但当侨寓时间一长,侨民已经安居乐业,而且失土恢复无望时,他们享受的特殊照顾就要使政府蒙受不少损失,于是土断办法就随之而生。所谓土断,就是将侨流人口的户籍断定在侨居地上,使之可以附着在名副其实的政区之上,以便按时按地征收赋税。现在习惯上已把籍贯作为一个单独的概念,其实籍是户籍,贯是本贯,一指户口,一指故乡,并不一样。如果不出现侨寓现象,则籍和贯可以配合一致。如果侨寓他乡,则户籍在新居地,就与本贯相分离。简单地说,土断就是使客籍成为本贯的措施。可以想象,土断的政策某些措施必定要遭到侨民的抵制,尤其是豪门大族的不满。因此整个东晋南朝时期,由中央下达土断条格有十次之多,从东晋咸和年间直到陈代天嘉元年,延续百余年之久。而各级地方政府依照土断条格进行的小范围或地区性土断还不计在内。

由于侨州郡县只是社会集团,并没有境土,所以土断的主要任务就是让这些州郡县有生根落脚的实土,像一般的政区那样。但设置侨州郡县之时,只是从侨流人民的本贯出发,随意给定政区的名称,任意性很大,形态相当复杂,土断的难度也就很大。其实这与原州郡县体系一致的侨州郡县体系并不多见。原州郡县一经侨置,就发生许多变化,大体说来,有这么几种形态<sup>①</sup>:

<sup>①</sup> 胡阿祥:《东晋南朝侨州郡县的设置及其地理分布》,《历史地理》第八、九辑,1990年。

(1) 沦没只一州一郡一县,而因为侨人的分散,却同时侨置数州数郡数县,于是为了区别,将同名的侨州郡县加上东、西、南、北等方位词<sup>①</sup>。

(2) 侨实并存。如刘宋时徐州(实)与南徐州(虚)并存。

(3) 实土恢复而侨置不废。东晋义熙中,收复青州,而南方所侨置之青州不废,而为了区别两个青州,竟将原青州加上北字。益州江阳郡寄治武阳,后原郡恢复,改称东江阳郡,而侨郡不废。

(4) 实土恢复而原政区建置不恢复,只留侨置政区。如《晋书·地理志》徐州彭城郡有武原、傅阳二县,而《宋书·州郡志》无,仅南徐州南彭城郡领有武原、傅阳两侨县。

(5) 以侨州领原郡县。如《宋书·州郡志》中豫州寄治睢阳(即淮南寿春),而遥领淮北的汝南、新蔡等郡县。

(6) 侨置已废之旧郡(国)、县。如汉代之广川郡,早已废,而东晋又侨立广川郡于扬州。楼烦、阴馆亦汉旧县,魏晋废,而东晋雁门侨郡却有楼烦、阴馆两侨县。

(7) 因侨置而改原王国或原县为郡。如平原、乐陵、清河、太原在西晋为王国,侨置改为郡。义成、松滋原为县,侨置亦为郡。

(8) 侨置县,而稍改其原县名。如冀州平原郡领侨平昌县(原西平昌),同州高阳郡领侨新城县(原北新城),又秦州南安郡领侨桓道(原獮道)。

(9) 侨置郡县另创新名。如益州始康郡领始康、领域、谈、晋丰等县,郡县名皆新创。这样做的原因有二,一是流民来源成份复杂,无法

<sup>①</sup> 侨名普遍加“南”字,多在宋永初元年后,见钱大昕《十驾斋养新录》卷六《晋侨置州郡无南字》;加北字如北徐、北兖等州,北济阴、北淮阳,北下邳、北京兆、北梁(领北蒙、北陈等县)等郡;加东、西者如东岩渠,东、西京兆,西扶风,西南顿等郡,东、西苞信,东、西信丰,东、西丰阳等县。

以一地命名；二是以军户所立侨县，因军人恒为流寓之人，故无乡里之号。

侨州郡县的设置已有如上的任意性，而在设置以后又“省置交加，日回月徙；寄寓迁流，迄无定托；邦名邑号，难成详书”，处于很不稳定的状态。土断就是整理任意设置和变化无常的侨州郡县体系，使之由虚幻而入现实，与原有的行政区划体系相合为一。由于侨置的形式复杂，土断的方法也随之而不同，计有如下几种：

### 1. 省并

这是土断的一种主要方式。侨州郡县因人而立，许多州郡县空张名目，并没有多少户口，于是在土断时就被省废（即取消州郡县建置）或合并（合数州郡县为一）。如大明土断，“诏并三郡十六县为一郡”（《通鉴》卷一二八“大明元年”条）。又如建元土断，南兖州刺史柳世隆以北济阴郡等四郡十七县“散居无实土，官长无廨舍，寄止民村”，于是通通省去，而将“民户帖属”广陵郡。又如幽、冀、青、并四侨州，因流寓者少，于是后来以幽、冀合徐，青、并合兖。省并对于正式政区也是常有的事，故不难理解。只是因侨州郡县因虚名较多，故土断的省并数量较大，一次就可能省并十数个行政机构。

### 2. 割实

这是特有的一种方式。侨州郡县设置之初，都“无有境土”，后来由于种种原因，也有不少割成实土。所谓割成实土，就是将正式行政区划割出一部分成为侨州郡县的领域。如宋元嘉二十六年，割荆州襄阳、南阳、新野、顺阳四郡为侨立的雍州的领土。但雍州所属的侨郡县还寄在其他郡内，没有实土。于是在大明年间，又分实土郡县作为侨郡县境，使京兆、始平、扶风等侨郡都领有当地的实县。有实土就有生根之处，就能站住脚跟，所以土断中的割实一项是侨人最关心的事。如兖州本土在宋泰始中沦没，泰始六年遂侨兖州于淮阴，但无实土，深为该州侨人不满，而司、徐、青三州也是新置侨州，却都有实土，因

此兖州侨人上诉,希望设置实土的东平郡(原兖州属郡)以为侨兖州的立足点。这一要求得到批准,于是割盱眙与山阳(今淮安)之间地方立寿张县(原东平郡属县)与淮安县,以此二县属东平郡<sup>①</sup>。县既有实土,郡、州也就相应有了实土。当然在这里,割实也只是象征性的,不可能将原东平郡属县全部割实,只能割实两县;同时也不能将兖州各郡全部割实,只能以东平郡为代表。为何选中东平郡,这也有讲究,因为郡人吕安国时任光禄大夫,是通过他上奏才获许可,自然以其桑梓之邦为割实的对象了。

### 3. 改属

土断以前,侨置郡县不管侨于何地,在理论上还是归属原来的州<sup>②</sup>。若原州有侨州,则侨郡属侨州;若原州无侨州,或侨州与侨郡不在同一区域内,则侨郡名义上仍悬属于原州,而由所在州“兼督”。土断的一个做法,就是将这些侨郡县断入所在的州,将兼督变为实际的领属,这叫“依界土断”。这种做法其实就是改变侨郡与原州的隶属关系,故此处称之为改属。如宋元嘉八年,割江南为南徐州实土,则侨兖州所属的在江南的南高平等侨郡,也就必属于南徐州。

### 4. 借侨名新置县

土断虽然省并了不少不合理的侨州郡县,但在另一方面,也“流寓来配”而新设了一些有基础的新郡县,如合来自不同州郡县而同寓一处的侨民置新县,归某郡领属,或侨寓者居住相对集中,即“乡屯里聚,二三百家,井甸可修,区域易分”时,也允许别置“侨邦”。

<sup>①</sup> 参见《南齐书·州郡志》“北兖州”条。

<sup>②</sup> 钱大昕说:“顿丘本属司州,即使侨立徐土,徐州刺史得兼督之,而未经土断,当犹存司州之名不得云属北徐州。”见《廿二史考异》卷一九。



## 六、侨州郡县与实州郡县并存的体系

土断以前,侨州郡县只存在于户籍之上,并不存在于地理之上,南方原有的行政区划并未改变。土断以后,侨州郡县大都有了实土,这就形成了原有行政区划与侨置行政区划混合的体系。在这一体系中,侨州郡县与当地州郡县(一般称为实州郡县)之间存在着七种关系:

(1) 实州领实郡,又领侨郡。如《宋书·州郡志》的扬、江、荆、梁、益等州及秦始前的徐、兖、青等州。

(2) 侨州领侨郡。如上《志》的冀州、秦州。

(3) 侨州领侨郡,又领实郡。如上《志》的南徐、南兖、南豫、豫、司、雍等州。

(4) 实郡领实县,又领侨县。如上《志》兖州东平郡、雍州顺阳郡。

(5) 实郡领侨县。如上《志》的徐州马头郡。

(6) 侨郡领侨县,又领实县。如上《志》的扬州淮南郡、南徐州南东海郡、雍州河南郡。

(7) 侨郡领侨县。如《南齐书·州郡志》中南徐州临淮郡下十二郡都是。

如果将上述七种关系组合于州、郡、县三级体系中,则南朝的地方行政制度可以归并为全实、全侨及侨实混合三种类型:

(1) 全实:即实州—实郡—实县。这是东晋以前未曾发生侨置的情况,在东晋南朝以后就只存在于未设侨州郡县的地区,如交、广、宁等州。

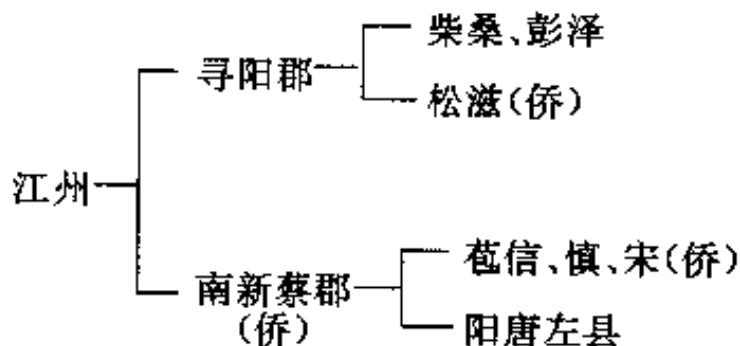
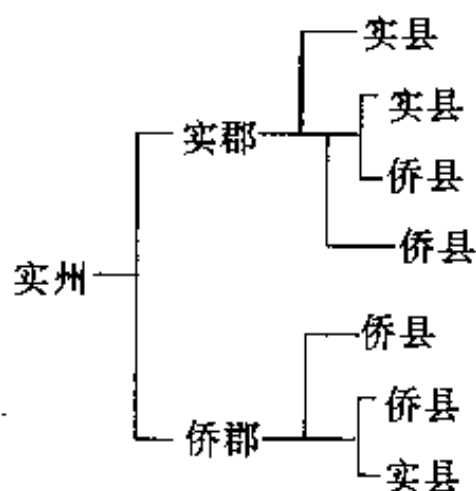
(2) 全侨:即侨州—侨郡—侨县。如上列的第(2)种。

(3) 侨实混合:这又可分两种情况,见下图所示(图中把全实与全侨也包括在内,而例证则只举侨实混合型)。

## 类 型

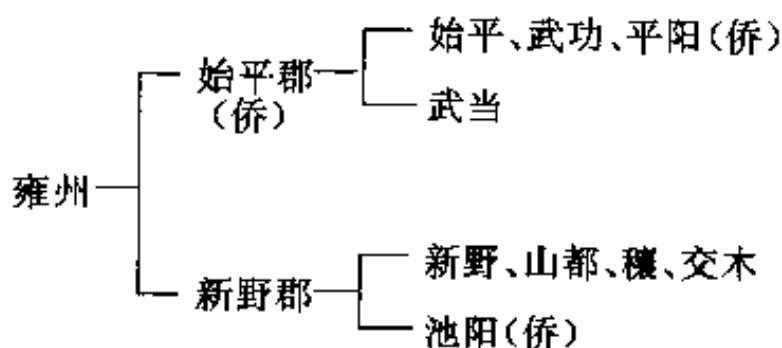
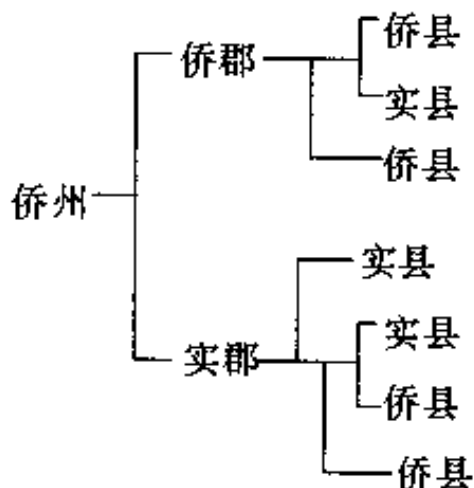
实 例(参见《宋书·州郡志》)

(1)



(2)

(2)



《宋书·州郡志》与《南齐书·州郡志》所表示的就是上述实州郡县与侨州郡县综合的地方行政体系。

## 七、十六国北朝的侨州郡县

侨州郡县制度以东晋南朝最为典型,但并非东晋南朝所独有,十六国北朝也存在这一制度。十六国时,如前、后赵,前、后秦,成汉,北凉,前、后、南、北燕,西秦及夏等国皆见有侨州、郡、县之置,但这些州、郡、县大多既无土地,亦无人民,形同虚设,其目的当是“务广虚

名”，备职方而立。其中唯有慕容廆（前燕王皝之父）“立郡以统流人，冀州人为冀阳郡，豫州人为成周郡，青州人为营丘郡，并州人为唐国郡”（《晋书·慕容廆载记》），似以侨人而立，但郡名却不尽为原称，如唐国郡即非旧郡名。又有李玄盛（西凉始祖）“分南人五千户置会稽郡，中州人五千户置广夏郡”（《晋书·凉武昭王李玄盛传》），也不像虚设。

北朝也有不少侨州郡县，据《魏书》之《地形志》、《孝静纪》、《寇瓚传》、《韩均传》及《水经注》等文献可以考见。但前人于此研究尚未深入，只能暂缺以存疑。

## 八、侨州郡县制度的终结

侨州郡县本来是作为一种临时性的，管理北方侨人的行政制度来设计的，故虽有州郡县之名，而无行政区划之实。随着时间的推移，北土的恢复已经无望，侨人已渐渐把新居地当成本贯看待了，即所谓“士民播流江表，已经数世，存者老子长孙，亡者丘垄成行”，“后来童幼，班荆辍音，积习成俗，遂绝望于本邦，寓安于所托”。如《颜氏家训》的作者颜之推就是明显的例子，他原为梁代湘东王记室，其祖颜含随晋元帝过江，至其身已历九世，祖先坟墓都在建康（今南京），已视建康为其家乡，故当他被北周掳至北方后，犹冒险过黄河砥柱而下北齐，欲由北齐而返梁都之建康。土断政策的施行一方面使部分侨州郡县成为实在的政区，另一方面更使部分北方侨人迅速土著化。待到隋朝重新统一天下，南北界线泯灭，侨州郡县的名目就没有继续存在的基础了，所有有关制度也都一笔勾销，成为历史陈迹。整个侨州郡县制度虽然消失，但个别的侨置县名却保留至今。如淮南的当涂县侨置于江南的于湖县，土断以后，于湖县名反而不见，当涂县名却留到今天，其附近的采石矶就是唐代大诗人李白的长眠之地。

侨州郡县作为正式制度虽已随着南北统一而结束,但其流风余韵仍然在后世时隐时现。如据两《唐书·地理志》及《太平寰宇记》所载,自唐武德以来,以归蕃所置侨都督府、州、县合有上百个。又据《辽史·地理志》辽有归义县、容城县,“户民皆在拒马河南,侨治涿州新城县”。拒马河是宋辽界河,河以南有宋雄州之归义县(太平兴国后因避讳改归信县)与容城县,辽为了表示疆域至拒马河南,故特意侨置与宋同名的两县。但辽之侨此二县,也并非全无意义,因为在拒马河南宽约 20 公里的地带里,其居民是所谓“两属税户”,必须同时向宋与辽纳税(《宋会要辑稿》兵二九之二)。其后,据元代姚燧所撰《邓州长官赵公神道碑》,在蒙古与南宋对峙期间,也曾先后侨置个别州县于洛阳与邓州一带。

---

### 第三节 畸形的双头州郡

---

所谓双头州郡,指的是两州同一刺史,且两州同治一地以及两郡同一太守,且两郡同治一地的特殊建置。双头郡的建置较多,而双头州的情况较少。

合二郡为一太守,二州为一刺史一般认为始于东晋。据《晋书·毛璩传》载,毛璩在孝武帝太元中任譙、梁二郡内史,安帝时行宜都、宁蜀太守,又文处茂亦于同时任巴西、梓潼二郡太守。又毛璩弟瑾为梁、秦二州刺史、略阳武都太守。该传一气就举出五处双头州郡的名目,可见此制已普遍行于东晋孝武、安帝之际。而上述的巴西、梓潼二郡,据考早在穆帝永和三年(347年)前即已设置<sup>①</sup>。如果我们再往远

---

<sup>①</sup> 吴应寿:《东晋南朝的双头州郡》,《历史地理研究》第一辑,复旦大学出版社 1986 年版。

处看,则《三国志·魏书·夏侯惇传》有云:“太祖自徐州还,惇从征吕布,为流矢所中,伤左目。复领陈留、济阴太守,加建武将军,封高安乡侯。”惇以一人而领二郡太守,很可能即是双头郡的滥觞,不过此二郡其时是否同治一地,尚待考实。

合二郡为一太守本不甚奇,有兼职之可能。但在东晋南朝之时,以一人领二郡太守并非兼职,而是因为土地荒残,民户寡少,或者土地已沦于敌手,但又不愿省并政区,而强二郡合为一太守,二州为一刺史。但这还不算离奇,更奇者是双头郡中,两郡共领七县五县四县三县二县甚至一县。一郡领一县已经不应存在,而两郡共领一县是畸形到了极点。《魏书·地形志》载颍州有九对双头郡、楚州有两对,其中新蔡、南陈留二郡就只领颍阳一县。关于北魏双头郡的来历,《地形志》在汝阴弋阳二郡下注云:“萧衍(梁武帝)置双头郡县,魏因之。”据清人钱大昕的解释,此二郡所在本为汝阴郡地,又侨立弋阳郡,如同《宋书·州郡志》中所说的“帖治”(《廿二史考异》卷二九)。所谓帖治,就是指某郡治所帖在另一郡治所之上。在刘宋时就有陈郡帖治于南豫州南顿郡,与汝南郡帖治于豫州新蔡郡的两例。后一例是实土郡帖治实土郡,与北魏的汝阴弋阳二郡是侨郡帖治实郡不同。

双头州的典型例子则有梁、南秦二州与青、冀二州。《宋书·州郡志》云秦州(也称为南秦州,见《南齐书·州郡志·秦州》)“晋安帝世,在汉中南郑”,而南郑又是梁州州治所在,说明在晋安帝以后,南秦州寄治在此,成为梁、南秦双头州。又宋泰始以后侨治于郁洲的青、冀二州,也是“两州共一刺史”(《南齐书·州郡志》),自然也是双头州。

归纳起来,双头州郡的类型大致有三种<sup>①</sup>:

(1) 侨州郡帖治于实土州郡。这一类出现最早,实例也较多。双

<sup>①</sup> 吴应寿:《东晋南朝的双头州郡》,《历史地理研究》第一辑,复旦大学出版社1986年版。

头郡如上文《晋书·毛璩传》中的巴西、梓潼二郡，治涪县，是侨巴西郡帖实于梓潼郡，自东晋迄梁恒置一太守。又如梁、齐两代的东莞、琅邪二郡，治朐山，是侨东莞郡寄治于琅邪郡，见《南齐书·州郡志》。此外还有治于历城的济南、平原二郡（平原侨郡），治于梁邹城的乐安、渤海二郡（渤海侨郡），又有历阳、南谯二郡，晋陵、南下邳二郡等。双头州即如上文治于南郑之梁（实）、南秦（侨）二州，与晋、宋时置于今山东的北青、冀二州。东晋北青州治东阳城，为实土州，而冀州是侨州。

这一类型还有倒过来的少数变形，即侨州、郡割成实土后，实土州、郡反而帖治侨州、郡者。如淮南、宣城二郡，淮南为侨郡，后有实土，而宣城本为实土郡，东晋及宋、齐间，常合二郡置一太守，治淮南郡治于湖。又如青、冀二州，冀州为侨州，割成实土治历城，青州乃实土州，却在宋孝建三年至大明八年间帖治历城。

(2) 两侨州郡同治。即前一类双头州郡的侨置，故实际上其中有一郡、州是再度侨置。双头郡如《宋书·州郡志》中南豫州之陈、南顿二郡。此二郡是宋泰始中失豫州淮西地后，以淮北豫州之陈、南顿二郡侨置。上书中又有清河、广川二郡，为冀州侨郡，皆治盘阳城。双头州即前文所述侨治于郁洲的青、冀二州，据《宋书》与《南齐书》之《州郡志》，此双头州乃宋明帝泰始中失淮北后侨置，历齐、梁两代皆存。又据《隋书·地理志》，梁代时有南梁北巴州，也属此类。

(3) 两实土郡同治。此类仅见双头郡，为一实土郡帖治另一实土郡，而与侨郡无关。为何两实郡同治一地，原因不详，或者是为了军事方面的需要。如上文提到的宋豫州之汝南、新蔡二郡，乃新蔡郡帖治于汝南郡上蔡县。而上蔡县治是东晋南北朝时赫赫有名的战略要地悬瓠城，其地控带颍洛，为淮泗屏藩，大约因此而设两郡，以加强实力。又如陈、南顿二郡，乃南顿郡帖治于陈郡项城，该地亦当南北交通要冲。又如《宋书·州郡志》豫州之汝阳、颍川二郡，青州之齐、北海二

郡,也都是实土的双头郡。

双头州郡多设置于东晋南朝的北部边地,西自今四川中部、陕西南部,东至淮水南北及山东西部。其中除少数外,大多变化很大,或治所迁徙不定,或两郡(州)离合无常,以至“地理参差,事难该辨”。双头州郡只存在东晋南北朝时期,起于东晋,盛行于南朝,北朝又沿袭其制,待到隋代统一全国,侨置州郡取消,双头州郡也就随之消失了。据胡阿祥所考,东晋南朝凡有双头州九,双头郡七十余。

另外,东晋还曾出现过三头郡的现象。孝武年间,毛穆之“督扬州之义成、荆州五郡、雍州之京兆军事,襄阳、义成、河南三郡太守”,义成、河南,皆孝武时侨立于襄阳,此三郡合治一处,以一人领三郡太守。又淮南、安丰与梁国三郡,淮南、安丰与汝阴三郡,在晋末义熙中也常共一太守,治寿阳<sup>①</sup>。

---

<sup>①</sup> 胡阿祥:《东晋南朝双头州郡考论》,《中国历史地理论丛》1989年第2辑。

# 第十章 从北密南稀到南密北稀 ——行政区划与地方 行政组织分布的变迁

农业社会的经济因素虽然不如政治因素那样,对行政区划的层级、幅员和边界的变迁带有根本性的影响,但对于行政区划的置废分合和地理分布趋势的变化却有直接的关系。农业经济的发展,新的农耕区的开发,人口的增殖和外来移民的迁入,都会引起政区的增设;反之,经济凋敝,人口减少或迁离,就会撤废一定数量的政区。因此政区的置废和分布情况的变化,实际上是经济兴衰和人口变迁的一项动态指标。当然,政治、军事、文化等因素也会对政区的置废和分布发生影响,但是这种影响不如经济因素的作用深刻、持久和稳定。

行政区划的置废分合也就是地方政府的置废分合,两者是一致的。这是地方行政制度研究的重要内容之一。与下一章一样,为叙述方便,本章也以行政区划的置废分合为说。



## 第一节 行政区划的置废分合

行政区划的置废分合有许多种复杂的类型。

置是设置,新政区的设置常在新开辟的领土上,如秦始皇平南越置南海三郡;汉武帝开广三边,置河西三郡、朝鲜四郡等。或在原有版图内的空白地区,如陈永定二年(558年),就以安成郡广兴县(今江西莲花)六洞置安乐郡(《陈书·武帝纪》);又福建的古田县、尤溪县是唐代开元二十九年(741年)“开山洞置”,鄂州唐年县则是天宝二年(743年)“开山洞置”。

对于在新领土上设置新行政区,比较容易理解,但对于在王朝版图内的空白地区,过去较少涉及,有必要略加阐述。所谓“洞”与“山洞”,就是原来未设政区的僻远之处的山间溪谷,并非今天意义上的山洞、洞穴。从《太平寰宇记》卷一〇〇所载尤溪县的建县过程,就可大致明白“洞”与“山洞”的意思。该书尤溪县条云:“其地与漳州龙岩县、汀州沙县及福州侯官县三处交界,山洞幽深,溪滩险峻,向有千里。其诸境逃人,多投此洞。开元二十八年,经略使唐修忠以书招谕其人高伏等一千余主户,请书版籍,因为县。”这些山洞因地处僻远,与外界交通不易。同书卷一〇四黟县条又有如下记述:“黟贵谷。舆地志云,黟县北缘岭行,得黟贵谷。昔土人人山行七日,至一斜穴,廓然周三十里,地甚平沃,中有千余家,云是秦时离乱人入此避地。又按邑图,有潜村,昔有十余家,不知何许人,避难至此,人石洞。口悉为松萝所翳,每求盐米晨出,暮潜处,今见数十家同为一村。”未设正式政区之前,对这些山洞或不了解,或了解甚少,实际上并未归入正式版图,如陈时湖南南部就还有未曾归附的“洞”:“时湘衡之界五十余洞不宾”(《陈书·欧阳颛传》)。

新置政区的基础不但要有土,更重要的是要有民,即有户口。据《宋书·州郡志》载,南彭城郡的蕃、薛二县,益州的宋宁、宋兴二郡,雍州建昌郡的永兴、安宁二县及昌国郡都是免军户置(宋宁、宋兴分别是免吴营与建平营置)。因为军户归军府管,不入民籍,一旦免而为民,就有了立郡县的基础。

分即分置。有许多新政区是从原有政区中分置或析置而来,这种情况可统称为分。分的形式基本上有两种,一是由一个政区分成两个或若干个新政区,另一是由若干政区各划出一部分地域,组成一个新政区。前者如汉文帝时曾将内史分成左、右内史,又如浙江松阳县乃“后汉分章安之南乡置”;后者如唐代石埭县为“永泰二年,割秋浦、浮梁、黟三县置”(《旧唐书·地理志》)。分置按理应分土与分民并行,但也有重在分民而分土不明确的事例。据明代王士性《广志绎》卷三载:明代河南之“商城自固始分,当时草草,分民不分土,至今商城民住固始城中,田耕于固始村内,固始亦然,两县今常以逋逃拘集而成口语。”

废就是撤销已有的政区,也称罢或省。撤销政区有时是领土的放弃,如汉元帝初元三年罢珠崖郡,就是放弃海南岛(直到600年后,海南岛才又重归中原王朝);有时是将该政区的领域划入其他政区,这又分两种情况,一是并入另一政区,二是分属几个政区。前者如汉宣帝地节三年“省汶山郡,并蜀(郡)”,后者如汉昭帝元凤五年“秋,罢象郡,分属郁林(郡)、牂柯(郡)”<sup>①</sup>。另外还有一种情况是同时撤销几个政区,并入同一政区,如唐代武德四年,“省桓肆、新丰、宜安(三县),并入棗城(在今河北)”。

合,指政区的合并。在大多数情况下,撤销政区的同时意味着并入其他政区,所以并省(或省并)两字常常连用,如东汉光武六年,全

<sup>①</sup> 分别见《汉书·宣帝纪》与《汉书·昭帝纪》。

国“并省四百余县”。并入其他政区的情况就称为合。政区撤销一段时间以后又重新设置,则称为复置。

二千年间,行政区划的置废分合过程是不断发生的,不但无年不有,几至无月不有。不过同时设置许多政区的现象不多,而一次并省大量政区的情况却是常有之事。一般情况下,新政区的设置多是随着经济的稳步增长、人口的逐渐增加而从容进行的。如果在短时间内,有大量政区同时建立,那么不是由于新领土的开拓,便是出于某种政治需要。如秦始皇三十三年,在今宁夏一带的黄河一线,一次就设置四十四县;又汉武帝元鼎六年起,“连兵三岁,诛羌,灭南越,番禺(今广州)以西至蜀南者置初郡十七”。两者都是开拓领土之例。

又如汉高帝刘邦建立汉朝以后,六年之间封侯 143 人,意味着设置 143 个侯国,这些侯国少数以一个整县置,大部分是从秦代旧县划出部分地而设立。这说明汉初短短几年之内,就至少增加 100 多个县级政区的建置;又如南朝梁代,在 519—533 年之间,州数增加 41,郡数增加 110;再如隋后期原有郡 190 个,隋末天下大乱,群雄竞逐,李唐为了壮大势力,招降纳叛,凡是表示归附者,都给予州刺史的名号,因而大量“权置州郡”,一时间,州数膨胀到五六百之多。这两例又都是出于政治需要。

但是出于一时的政治需要者,往往不能持久,西汉初年所封列侯,到中期已所剩无几,汉武帝元鼎五年一次就免侯削爵 106 人,意味着撤销 106 个侯国的建置。南北朝时迅速增加的郡,在开皇年间就完全被取消了。隋唐之际大量膨胀起来的州,也在“贞观元年,悉令并省”。而且即使因政治需要也从未一次就同时设置大量政区。前述之例,多在几年之内陆续发生。即世人以为州郡恶性膨胀的南北朝,在上面所举的最极端的例子中,平均也不过每年只增置 3 个州、8 个郡而已。相反,大量撤销政区却完全可以是一次性的行为,如前举的东汉光武六年并省 400 余县,与唐贞观元年大量并省“权置州郡”就是

显著的例子。

这两个例子又恰好表明一次性并省大量政区也有两方面的原因：一是承大乱之后，户口严重损耗，许多政区人虚地荒；二是由于政治原因，需要对政区进行坚决及时的整顿。据《后汉书》记载，东汉初年就是因为“百姓遭难，户口耗少”的缘故而大量裁县的。不过内中其实也还含有政治因素，在第二章中我们已说过，西汉由于推恩分封王子侯，遂产生许多幅员很小的侯国，这些侯国就在东汉所并省 400 余县中占了相当大的一部分。省县之外，光武十三年，又并省西汉的 10 个王国，因为这些王国都只有三四县之地，比起一般的郡，幅员太小，因此予以撤销。

纯粹为了改革体制而撤销政区的最重要行动，当然要数隋文帝开皇十三年取消郡一级政区的命令了，不过这不是像贞观元年那样一般意义上的省并，而是一锅端。在隋文帝之前，北齐文宣帝天保七年并省 3 州、153 郡、598 县、3 镇、26 戍，也是颇为重要的整顿措施。

省并政区当然也有精兵简政的目的，亦即为了减少政府机构以节省开支，减轻百姓负担。《续资治通鉴长编》卷四〇七载：哲宗元祐二年十二月丙申“臣僚上言：‘伏见熙宁元丰之间并废州县甚多，其大要欲以省官吏、宽力役也。近岁议者颇谓并废州县虽可以省官吏、宽力役，而不能无患者：封疆既阙，则输税租者或咨怨于道途；官吏既去，则为盗贼者或公行于市邑，以至讼诉追呼，皆非其便。此朝廷不得不虑也。故元祐元年二月敕，废并州县令诸路转运、提刑、提举司同其相度，合与不合并废，具利害闻奏。缘此诸路已废之州县并多兴复……’”。宋神宗熙宁元丰之际是王安石变法之时，并废州县明显是为了省冗官，节用度。但哲宗朝尽废新法，故元祐元年初即下令重新讨论过去所废州县是否妥当，名为讨论，事实上是要尽复已废州县，结果当然是所废州县多数兴复。然兴复州县虽因有利商业，而受到城市富户欢迎，却因力役加重，不利乡村上户而遭其反对，故上述

臣僚上言的最后一段即要求皇帝下令停止恢复已废州县。可见新法省并州县起了积极的作用。

省并政区还往往有一定的标准,如蒙古至元二年诏:“诸路州府,若自古名郡,户数繁庶,且当冲要者,不须改并。其户不满千者,可并则并之。”于是按此标准,当年“省并州县凡二百二十余所”。设置新政区当然都是在部分地域上进行,不会是全国范围的行动。省并政区的规模虽然比设置政区要大得多,也往往存在地域性的差异,即有的地方省并得多,有的地方省并得少。有时则纯粹是针对部分地区的措施,如元代至元二十年就仅仅“并省江淮、云南(行省的)州郡”,而不及其他地区。即如上述至元二年所并省的二百多所州县,也只在北方而已,南方当时尚在南宋王朝统治之下。

行政区划有置废分合,而大部分的置是分,大部分的废表明合。分,说明政区幅员的缩小和数目的增多;合,意味着政区幅员的扩大与数目的减少。这样,在一定的地域中,政区设置得越多,也就说明其分布越密,省并得越多,政区分布也就越稀。

在第六章关于政区幅员伸缩的讨论中,我们强调,在政治因素的作用下,使得高层政区和统县政区幅员在历史的长河中,呈现逐渐减小的总趋势。但是更具体地说,对于尚未开发的地区,例如唐代以前的南方,政区幅员的缩小却有着政治因素和经济因素的双重作用(当然也还有其他次要因素的作用),也就是说,即使没有政治因素的作用,南方政区的幅员也要随着开发程度的深入,经济发展水平的提高和人口密集程度的增大而越划越小,这就是秦代已定下的“稠则减、稀则旷”的基本原则。

所以在南北不同的地域中,政区幅员的减小速率是不一样的,南方政区幅员的减小速度要快得多,与之相应,南方的政区分布也就越来越密。因此,不同地域政区分布密度的变化,实际上是体现经济开发程度和经济重心转移的一项重要指标。为了更好地了解经济开发

与政区分布的关系,我们有必要了解一下中国古代经济重心转移的过程。

---

## 第二节 古代经济重心从北到南的转移

---

中国古代史是一部农业文化发生发展与兴盛衰落的历史,小而言之,也是一部农业文化重心从北到南转移的历史。在铁器未发明的远古,黄土高原的土质松软,易于耕种,自然成为中华文明的摇篮。即使到了战国时代,《禹贡》将九州大地的土壤分成九等,雍州黄土高原的土壤仍被认为是上上等,北方其他五州则分别为上中等、上下等和中上、中中与中下三等,而南方的梁、荆、扬州则却是下三等。从气候

---

---

来看,秦汉以前也是南不如北:“江南卑湿,丈夫早夭。”北方气候凉爽,雨水虽少但集中,于旱地作物勉强够用。因此自远古直到秦汉一统时代,北方的农业文化得到有利的发展,在物质和非物质文化方面都对南方显出压倒的优势。

秦汉时期,北方已形成关中和山东两大农业经济中心。而南方却还是“地广人稀,饭稻羹鱼,或火耕水耨”。在农业社会里,人是最主要的生产力,人口数量是农业文化发达程度的重要指标。西汉元始二年(公元2年)的人口统计表明,北方人口是南方的3.2倍<sup>①</sup>。虽然随着生产水平的提高,南方的农业经济也在逐步向前发展,但是速度很

由北到南的转移。

从东汉末年到两宋之际,北方中原地区的政治军事形势曾经出现过几次剧烈的变动,迫使黄河流域人民南迁到淮汉、长江以至南岭以南地区,南迁的人民不但给南方增添大量劳动力,而且带来先进的技术和文化,移民过程实际上是一种文化快速传播的过程。与此同时,在这一时期内又出现过几度南北政权分裂对峙的局面。割据南方的政权为了维持自己的生存,也要积极发展经济。这两个因素都促使南方的开发速度比正常的一统时期要快。

在南下的移民长河中,有三次蔚为大观的浪潮,促使南方农业文化的发展出现三次飞跃。第一次大移民发生在西晋永嘉丧乱之后,南来的北方侨民大都集中在淮水以南、太湖以北地区,使江淮一带的农业经济在东晋南朝时期取得长足的进步,将三国东吴以来,南方已经加速开发的势头更加推向前进,以至时人将江南比作昔之关中:“会(即会稽郡)土带海傍湖,良畴亦数万顷,膏腴之地,亩直一金,鄠、杜(长安附近二县名)不能比也。”但其时北方在十六国的混乱之后,也相对安定百余年时间,使黄河流域传统的优势继续向前发展,因此魏晋南北朝时期,南方农业文化水平尚未完全赶上北方。南北朝之后,隋唐重又建立一统宇内的大帝国,黄河流域重新得到繁荣,关中仍称沃野,南北文化都臻于昌盛。天宝初年,南北户口之比达到四比五之谱,双方相去不远。盛唐文化堪称南北共荣的文化,而北方似略占优势。

但是,天宝末年的安史之乱将北方诸道化为千里萧条、荒无人烟的灾区,大批难民蜂拥而至淮汉以南地区,形成了第二次移民浪潮。这次大移民的散布面比第一次要宽,在苏南浙北,江西北、中部和鄂南湘西北三个地区都集中了相当数量的移民。南方农业文化的发达区从江淮一带向西扩展到中南地区,因此唐后期,“每岁县赋入倚办,止于浙西东、宣歙、淮南、江西、鄂岳、福建、湖南等八道”。换句话说,

整个淮水以南至南岭以北地区成了维持唐后期中央政权的经济基础。南方经济以安史之乱为转折点,已足以与北方抗衡。北宋初年的人口统计表明,南北户口之比已为三比二,也从侧面证明了这一点。

五代末期,黄河流域的经济文化得以恢复发展,但通观北宋一代,南方的经济力量已经完全超过北方,所谓“今之沃壤,莫如吴越闽蜀”,尤其“东南诸郡,饶实繁盛”,所以中央政府一直执行“竭三吴以奉西北”的方针。不过,在商业方面,北方之发达不让南方,尤其作为最大经济中心的开封,崇宁间商税收入就达40万贯,如《清明上河图》所描绘的丰富多采的市民生活,也是南方城市所不及的。但是靖康之难消除了北方仅有的一点优势,使农业文化重心完全转移到南方。靖康元年,金人南侵,宋王室辗转南逃杭州,大批各阶层的北方人随之南迁,形成第三次移民浪潮,使南方经济再度加速发展。两浙地区聚集移民最多,农村和城市经济发展至为迅速。尤其苏、杭,人称天堂,繁盛之貌,世界闻名。两浙以外,福建、江西、湖南以至岭南地区,经济文化都相当发达。相反,在北方,由于战争的影响,经济受到破坏,文化日见萎缩。

金宋以后的元明清统一王朝,除了政治中心依然在北方外,经济文化重心已经固着南方不可移易了。元代“百司庶府之繁,卫士编民之众,无不仰给于江南”,南北差距更日益扩大。明代全国35个工商业城市就有24个在南方;以财赋而言,明代苏州一府垦田数只占全国的1.1%强,而税粮的征收却几占全国的十分之一。因此清初学者顾炎武评论北方经济文化的衰落时说,“今日北方有两患,一曰地荒,一曰人荒”。地荒是经济的落后,人荒是人才的寥落。稍后,康熙皇帝的诗句:“东南财赋地,江左人文薮”,也与顾氏的话相映成趣。

要之,秦汉时期的经济文化重心在北方,从东汉末年到两宋之际的八百年,这一重心开始并完成了向南转移的全过程,至南宋元明清



时期,经济文化重心已经牢牢地固着在南方了。这一历史性的转移过程,在地方行政建置的地理分布方面得到了真切的反映。

---

### 第三节 南方和北方政区分布密度的逆转

---

无论是基层政区、统县政区或高层政区,其地理分布的总趋势都是从北密南稀到南密北稀的逆转。由于全国范围内基层政区的分析比较繁琐,所以这里着重讨论高层政区和统县政区分布的变化。

高层政区及其前身——监察区的南北分布情况,最为简单明了地反映了南北稀密的变化。汉武帝元封五年置 13 州刺史部为监察区,4 部在南,9 部在北。后来北方又加一司隶校尉部,于是北方的州部是南方的两倍半。东汉末年,13 州演变成为高层政区,依然是南 4 州和北 9 州的格局。

西晋前朝 19 州,南 7 北 12。后期南方又增置 2 州,南北之比已提高到三比四。到唐贞观元年,分全国为 10 道,正好 5 道在南,5 道在北。开元二十一年,10 道分成 15 道,其分布是南 8 北 7,南方已略占优势。而且北方所增设的 2 道,纯粹是因为东、西两都的特殊地位造成,并非经济因素影响所致。唐中期以后,方镇的设置虽然是北多南少,但那是由于军事因素的影响,安史之乱的战事发生在北方,所以规划了较多的方镇,并非因为北方经济发达的缘故。

北宋元丰时期 23 路,南方占 14 路而北方只有 9 路,南北之比已经是三比二强。当然北宋并非统一全国的中原王朝,与之并立的尚有辽朝和西夏两个政权。幽云十六州在五代后晋时已归辽,河西走廊诸州则为西夏所属,这些地方或可当两三路的范围,但即便计入这些地方,南方政区数目依旧稍胜于北疆。

元代重归一统,11 省中大致是 5 省在北,6 省在南。说大致,是因

为陕西省兼秦岭以南地,而当其为北方省份;河南江北行省越淮河以北而当其为南方行省。当然,如果说元代 11 省是南北各半亦可。不过元代行省不大能体现南北经济差异,如岭北行省只有一路,置省本来多余。辽阳行省也是地广人稀,户口远抵不上南方一个较大的路。倘以元初七省而分南北,则南方有五省半,北方只有一省半(中书省与陕西四川行省的一半),比例悬殊却又过大。

明代的两京十三布政使司,大抵 5 省在北而 10 省在南,基本上反映了经济重心在南的态势。清代 18 省的南北比例也是二与一之比,与明代一致。

统县政区的情况比较复杂,但其变化总趋势也不例外。这里只取有代表性的秦、隋、清三代予以说明。

秦代南北方的郡幅员相差很大,南方的大郡比今天一省的范围还大,北方的小郡只有今天某些管县的市那么大,因此南北方郡级政区的分布密度也有很大的差异。秦一代设内史和 48 郡,在北方者 33.5 郡,在南方者 15.5 郡(东海郡跨淮水南北,各计半郡),北方的分布密度将近南方的 2.2 倍(图 10-1)。两汉时期,南北郡国数之比大致为三七开,与秦代差不多。

三国鼎立时期,南方经吴、蜀两国的开发,增设很多郡,所以到了西晋短暂统一的时候,北方郡国总数只有南方的 1.2 倍了。再经过东晋南朝的进一步发展,到隋代大业年间,在全国 190 个郡中,南北已大致各占一半(图 10-2)。而且除浙南福建,湘西贵州一带外,各郡幅员都较均匀。唐代情况比较特殊,南方设置了过多的政区,并非纯由经济因素所造成,后文再另作分析。北宋中期据《元丰九域志》统计,共有府州军监 297 所,其中南方占到 177 所,南北比例已经逆转为接近三比二之谱,这一比例与上文路的分布相一致。同样,如果考虑到幽云十六州等情况,南北比例当有所降低,但南方统县政区分布密度已超过北方却是确定无疑的。

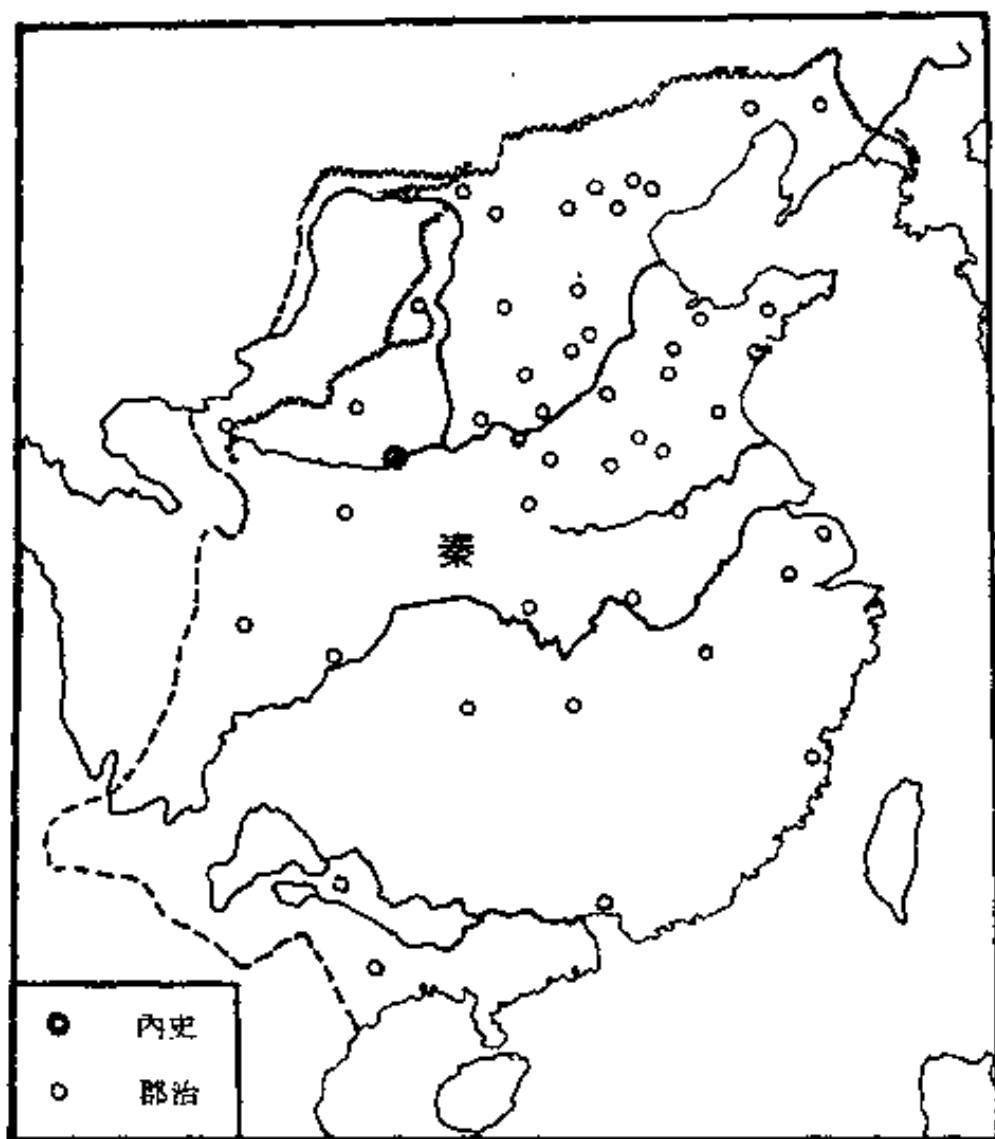


图 10-1 秦代诸郡分布图

元代统县政区为复式层次，难于进行对比，明代虽已加简化，但仍有复式残余。若大略只以府和直隶州作为统县政区，则在全明 179 个府和直隶州中，北方只占 41 个，南北之比已在三比一以上。清代政区恢复为单式层级关系，可以作为南北对比的典型实例。据《嘉庆重修一统志》统计，全清 18 省共有 249 个府与直隶州，而北方只占 88 个，南北统县政区之比接近于二比一，这与高层政区的南北比例是相当一致的。

统县政区的分布由秦代北方是南方的 2 倍余，到隋代南北大致相等，中间隔了 800 年；之后，又过了 1200 年，到清代中叶，南方的统县政区变成将近北方的 2 倍。与此相对应的是高层或准高层政区也

经历了几乎雷同的变化,两汉时期北方的州是南方的2倍余,到唐代来一个转折点,南北的道是一半对一半,而到了明清的省,南方又是北方的2倍了。这种逆转过程正是经济重心转移的真实写照。

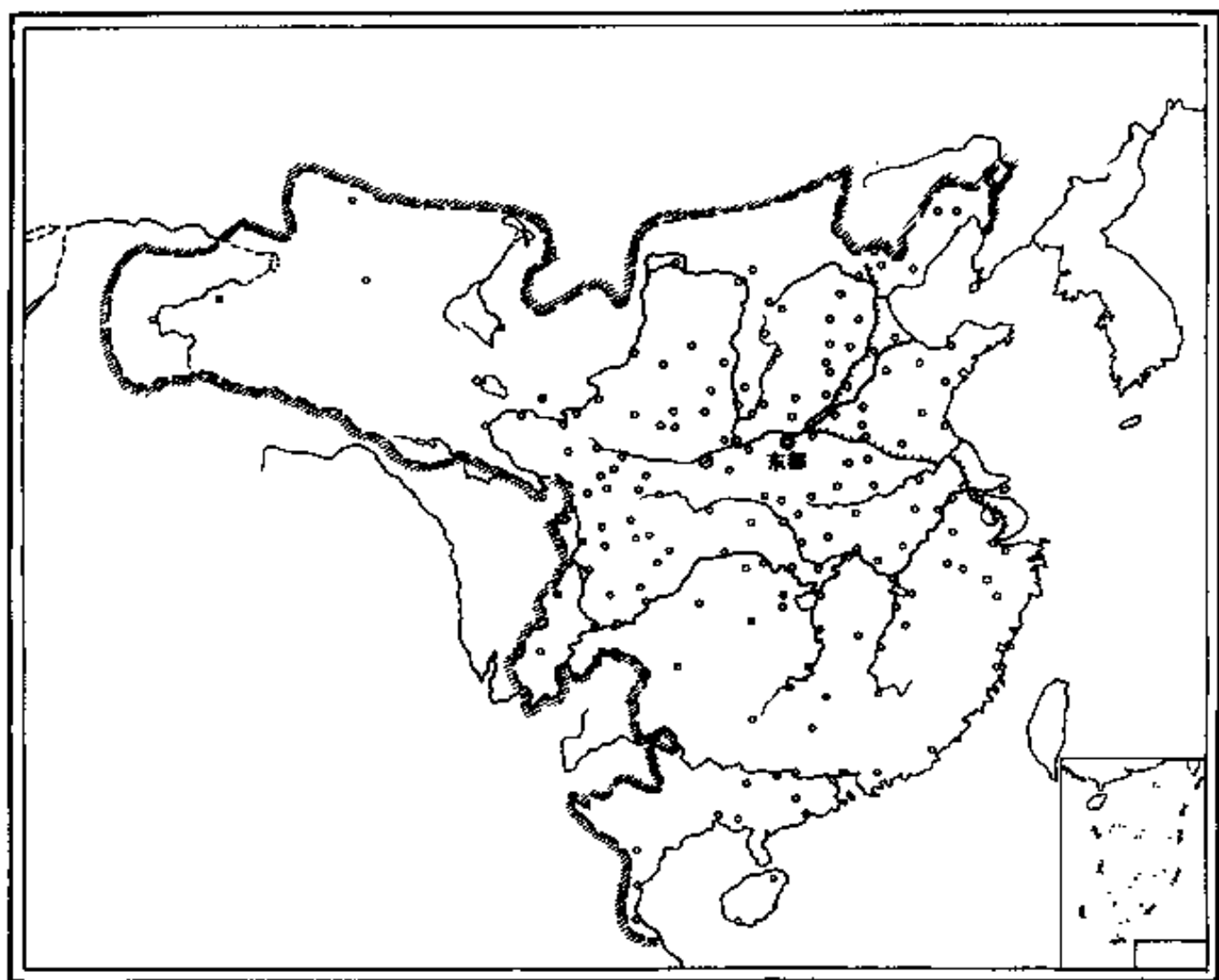


图 10-2 隋后期诸郡分布图

---

#### 第四节 东南地区经济发展与政区分布的关系

---

上面是从南北差异的宏观角度对政区的分布进行考察。如果我们进一步分析南方不同地域的政区设置情况,还会发现这些地域在不同时期经济发展程度的差异。

地处东南的苏南浙江、江西、福建三个地区,在开发程度方面正有先后次第的区别,秦汉时期江浙一带已有一定程度的开发,尤其苏南浙北在秦代已设有 31 个县;而其时江西开发程度尚低,西汉只设 19 县;浙南福建则几乎是一片空白,仅设 2 县。三国鼎立以后,东吴着意开发江西地区,郡县设置势头很猛;福建也开始单独设郡(本来是会稽郡的一部分,至此时单独置为建安郡);与此同时,苏南浙江的发展则相对比较平稳。东晋南北朝时期,三个地区都有较快的进展,但以速度而言,江浙最为突出,福建次之,而江西反屈居第三。所以唐朝前期,苏南浙江设有 13 州 74 县,福建有 5 州 28 县,比西晋时期有较大增长,而江西因为三国时期设县过多,而隋代又省并过多,县数反而减少,然州数还是略有所增。下表反映的是三个地区在不同时期的郡县增置情形,县数完全以今天省境为准作统计,部分郡境与今省界不能全相吻合,故郡数有半郡之计。

汉至唐前期东南三地区郡县分布的变迁

地区	西 汉	三 国	西 晋	隋 代	唐前期
苏南浙江	会稽郡北部 32 县	会稽等 4 郡 50 县	会稽等 5 郡 57 县	会稽等 7 郡 43 县	苏州等 13 州 74 县
江 西	豫章郡 19 县	豫章等 4 郡 54 县	豫章等 6 郡 58 县	豫章等 7 郡 19 县	洪州等 7 州 34 县
福 建	会稽郡南部 1 县	建安郡 9 县	建安、晋安 2 郡 14 县	建安郡、临 川半郡 5 县	福州等 5 州 28 县

如果我们把范围扩大一些,并把时间往后推一点,那么可以由《太平寰宇记》一书统计出,从唐中期到宋初的二百余年间,南方地区共建新县一百一十多,其中在江西境内有 27,福建有 20,安徽、湖北各有 10 县,浙江 4 县,四川、湖南各 7 县,江苏 5 县。相形之下,江西、福建两省在唐宋之际的发达约略可睹。

两宋时期,赣、闽地区得到更快的发展,就江西一省而言,宋代已

达 68 县,比唐前期翻了一番。增置这么多的县,表明其时之江西地区,几乎所有平原河谷地带均已得到开发,从而使江西粮食生产水平大大提高。北宋时期东南六路供应中央漕粮 600 万石,江南西路占 121 万石,居第三位;南宋偏安时期,则粮食几乎全靠江西支持,其漕粮供应已占到 600 万石的 1/3。而两宋时期江南西路的幅员,大约只有今江西的 5/6。江西在宋元明三代经济呈现持续发展,但设县高潮到宋代已经截止,因为许多地方已经人满土满。所以明代虽连山区也布满了县治,比宋代也只增加 10 县,已达饱和状态。清代比明代又只增 3 县,足见境内几已无可开辟之处,江西的封建农业经济至此也盛极而衰,走到了终点。

---

## 第五节 移民和政区置废与分布的关系

---

从先秦到近代,中国不断有规模不等的移民运动发生。移民运动实际上是一种人口再分布过程,使一部分地区人口减少,而另一部分地区人口增加。行政区划的置废与人口分布的稀密直接相关,当人口增加到一定程度时,就要设置新政区,反之,就要撤销原有政区。

中国历史上最大规模的移民运动,是从北到南的三次大迁徙,其次是从东到西的播迁,而从西向东与从南到北的移民活动则较少。规模较大的移民活动对政区的设置与分布都产生了重要的影响。事实上,前面所提到的因经济发展而引起的增置政区的例子,其中也包括有移民的因素在内。下面所举只是与移民关系特别明显的例证而已。其中对于第一次南迁浪潮所产生的,十分特殊的行政区划——侨州郡县,已另有专章予以分析,此处仅就其与移民关系略作阐述。

## 一、侨州郡县的设置

西晋永嘉丧乱以后的 150 年间,有大量北方人民远离黄河中下游,迁往江淮以南地区,形成中国历史上第一次由北而南的大移民。在这一期间,涌到南方的人口有 90 万之众,占北方原有人口的 1/8;迁徙的结果使南方居民中每六人就有一人来自北方。这样大量的移民多是以宗族部曲的形式集体迁徙而来,东晋南朝政府为了招抚安顿这些流民,就在他们的侨居地设置新的州、郡、县三级行政区划,并以他们的原居地为新政区命名。因此,如并州、青州,如琅邪郡、兰陵郡这样一些北方州郡都可以在南方看到。后来为了和北方的原有政区相区别才在前面加上“南”字。但“南”字有时也往往不加,令人看到地名之后,无法判断该地是北方旧地,还是南方新居。尤其在千百年后,还有人用侨州郡县的名称来表示他们的籍贯郡望,就更易使人摸不着头脑。如《金瓶梅》一书的作者署名“兰陵笑笑生”,这兰陵二字,就难于确定是在山东还是在江苏,于是笑笑生的本贯也成为《金瓶梅》研究者的重大课题。

由于侨州郡县政策的推行,南方的政区大大增加,如洪亮吉所言:东晋时“侨州至十数,侨郡至百,侨县至数百”。而据胡阿祥研究,东晋、宋、齐三代,侨州之数占总州数的 1/3 以上,侨郡与侨县数则在 1/4 以上。具体比例有如下表<sup>①</sup>:

侨州郡县主要分布在江淮之间和江南一带,尤其在今南京至常州一带高度密集。当时的六朝首都建康(南京)城内外就拥挤着 20 来个侨州郡县。但是严格地说,侨州郡县并不是真正的行政区划,大部分没有“实土”,即无一定的幅员,也无明确的边界,层级也不完善,它

<sup>①</sup> 参见胡阿祥:《六朝政区增置滥置述论》,《中国历史地理论丛》1993 年第 3 辑。

是寄托在南方固有的行政区划之中的另一套行政管理体制,而且仅仅是同一本贯的侨民的集合体。

年 份 侨州郡县数	侨州数：总州数	侨郡数：总郡数	侨县数：总县数
东晋义熙十四年 (418年)	9：23(39%)	93：252(37%)	321：1236(26%)
宋大明八年(464年)	7：21(33%)	97：251(39%)	386：1283(30%)
齐建武四年(497年)	10：22(45%)	106：373(28%)	413：1444(29%)

侨民们起初得到东晋南朝政府的优待,不必交纳赋税。这个政策自然要使政府损失相当一部分财赋收入,于是后来就有土断的办法产生,那就是将侨民的户籍断在侨居地上,使之可以附在名副其实的政区之上,以便按时按地征税纳赋。可以想象,土断的政策必然要遭到侨民的抵制,尤其是豪门大族的不满。东晋在数次土断之后,南徐州尚领郡十七,县六十五,一方面既可看出侨州郡县设置之多,另一方面又可见土断之难。因此整个东晋南朝时期,土断诏令下达十次之多,土断过程延续百余年之久,直到隋代,才使侨州郡县最终成为陈迹。

## 二、因移民而增设政区

当着北方人民随着晋王室南迁的时候,朝野上下人人都以为离井背乡只是暂时现象,中原很快就会恢复,官民不久就能返回原籍,正是在这一思想的指导下才产生了侨州郡县的特殊政区形态,出现“莫不各树邦邑,思复旧井”的现象。侨州郡县现象后代未再重演。在后来的移民运动中,如果某一地区接受相当数量的移民,一般都是根据“稠则减,稀则旷”的原则从旧政区中析置新政区,因此规模较大的移民都会引起政区的增置。



中唐安史之乱造成了北方人民的第二次大规模南迁运动。这次移民不但大量迁往长江下游,而且还有相当一部分集中在长江中游今湖北江陵至湖南常德一带。据《旧唐书·地理志》记载,这里的移民数量甚至达到土著的十倍。人口如此高度密集,遂促使唐朝政府从山南东道分置出荆南节度使辖区。这是高层政区增置的例子。统县政区也有相似的情形,在江西东北的饶州,因为户口从安史之乱以前的四万多户猛增到乱后的七八万户左右,所以分出一个新政区——信州来。同样,在皖南也因为接受移民而增设一个新县——至德县(今东至县),该县因为设置于至德二年,故以年号为名,这段时间正是移民的高潮时期。

不但大规模的移民出现这样的情况,有时连规模较小的迁徙,也可能导致新政区的出现。例如唐代开元十年,在西北庆州增设了怀安县,该县就是因为检括出当地存在许多外来逃户而设置的。逃户也是被迫移民的一种形式,农民因为不堪官府的重压,四处流亡。怀安县地处今甘肃华池县西北的深山峡谷之中,逃亡的农民起初一定以为找到了一个世外桃源,结果却仍不免被纳入怀安县中,无法摆脱苛政的统治。县名怀安,显然取怀柔安辑之意,倒真是一个不小的讽刺。

---

## 第六节 交通路线与政区分布的关系

---

从最广泛的意义上说,南方新政区的设置都是北来移民开发过程的体现。尤其是县级政区的设立更是移民一步一步推进的产物,因此南方县治的分布与交通路线呈现完全一致的现象。这一点在福建地区显得尤其突出。

福建的地理环境特别闭塞,全境几乎全由山地丘陵所组成。西、北两面是高山峻岭,东面是古人视为畏途的大海,只有南部与广东交

界处是低矮的丘陵,因此福建地区的开发在全国所有省份中几乎处于最为落后的地位。直到东汉末年,整个福建地区还只设立了一个县,这就是闽江口的冶县(东汉称东部侯官——今天福州市的前身)。这个县城与外界的交通主要依靠海道而不是陆路。东汉中期以前,南方交趾七郡(今两广和越南北部)向朝廷进贡物资都经由海道北上,中途船队就要在该县停泊<sup>①</sup>。

孙吴割据江东以后,直到晋初,福建逐步得到开发,大批移民进入福建地区。当时的开发路线明显有两条,一条由海道而来,在沿海地区由北而南建立一系列新县,即罗江、东平、始阳、温麻、原丰、同安等县<sup>②</sup>;另一条由西北翻山越岭而来,在闽江上游也建立一组新县。从海道进入的移民要比陆路晚一些。从西北陆路而来的移民又可分为两支,一支由浙江越过仙霞岭,进入南浦溪,再沿溪而下,建立吴兴(今浦城)、建安(今建瓯南)、延平(今南平)、建阳(今县西北)等县;另一支从江西越过武夷山,进入金溪与富屯溪上游,设置将乐、邵武等县。从浙江方面来的移民要比江西方面早半个世纪,因为江西本身的开发要比浙江稍迟(参见图 10-3,图上县治旁边的数字表示设县年代)<sup>③</sup>。

最初,滨海县城与西北山区诸县之间是相互隔绝的。当沿海的一排新县尚未建立之时,整个福建地区曾单独置为一个新郡——建安郡,该郡的属县其实全部集中在西北山区,只有一县孤零零地悬立在闽江口,因此郡治设在建安县(今建瓯)。但当沿海一批新县在西晋时期建立以后,建安郡立即被一分为二,其东南部分变成一个新郡——

① 《后汉书·郑弘传》载:“建初八年,(弘)代郑众为大司农。旧交趾七郡贡献转运,皆从东冶泛海而至,风波险阻,沉溺相系。”

② 参见拙文《从历史地理角度看古代航海活动》,《历史地理研究》第二辑,1990年版。

③ 参见拙译、毕汉斯著:《唐末以前福建的开发》,《历史地理》第五辑,1986年。



道”。断绝海道就能自卫,足见当时临海郡治章安(今临海市章安镇,在灵江口)与外地联系不由陆道,该县也是由海路来设置的。而且以章安为据点,又进而向灵江上游推进,再置两县。

---

## 第七节 非经济因素对政区分布的影响

---

上述各方面都表明了经济因素对于政区的设置和分布起了相当重要的作用。但是在经济因素之外,政治、军事、民族等因素在一定的时期,或一定的地域都有着举足轻重的影响。南北朝时期,州、郡、县三级政区大量增置,造成在南北政权交界地区和少数民族地带政区分布特别密集的现象,就是最好的例证。除此而外,还有另外一些典型的实例。

### 一、秦代边郡和边县

郡的设置最初是军事防御的需要,普遍布设在战国的边地。尤其是秦、赵、燕三国,因为与北方的胡人争夺农牧区边缘地带而产生直接对抗,更是高筑长城,密布边郡和边县,以利军事上的攻防。战国末年,燕国北部从东到西就设置了辽东、辽西、右北平、渔阳、上谷 5 个边郡,赵国北疆则有代、雁门、云中 3 郡,秦国的西北也设置陇西、北地、上郡等 3 郡,这 11 个边郡,在秦始皇统一全国后全部被保留下来,几乎占到全国 36 郡的 1/3。而就经济实力而言,这些边郡自然占不到全国的 1/3,只是为了军事上的需要才如此密集地布置。

秦始皇三十三年,派蒙恬率大军从匈奴手里夺得河南地(今黄河两套及鄂尔多斯高原)之后,为了保护这一地区,特意在今宁夏境内的黄河东侧设置 44 个县,以这些县城为要塞,组成一条防线,北与阴

山下原赵长城相连,南与原秦昭襄王长城西端相应。《史记·秦始皇本纪》所说:“自榆中并河以东,属之阴山,以为四十四县,城河上为塞”,指的就是这件事。这段记载说明秦始皇在榆中(今兰州以东)以北的黄河东岸,并未修筑长城,而是以密集设置县城的方式起着长城的作用,后人不察,却以为这段长城尚未发现,或因黄河改道而倾圮。而且说到底,秦始皇并无大筑长城之举,他只不过把战国时代燕、赵、秦三国原有的长城加以连接修缮而已。这一直是一个被历史学界误会的问题。新置 44 县,主要是为军事目的,而不是经济发展的结果,所以各县人口稀少,于是从内地迁徙许多犯人前来充实,即所谓“徙谪,实之初县”。这里的初县就是指边地新设的这 44 县。

秦代有初县之置,西汉则有初郡之设。汉武帝中期以后出兵征服西、南少数民族地区,自“番禺以西至蜀南者置初郡十七”。初就是新的意思,汉代这些初郡都比秦郡要小,如秦南海三郡这时就变成五郡,即南海、郁林、苍梧、合浦、象郡。

## 二、西汉侯国和王国

西汉一代封侯的名目很多,有功臣侯、恩泽侯、王子侯,一旦受封,便要建国。侯国一般地域很小,户口很少,但地位与县相当,因此西汉县的总数明显偏多。在关东封侯较多的地区,县级政区的分布十分密集,尤其河北、山东、苏皖北部及豫东地区更是侯国林立。以山东地区为例,今天也不过正好 100 个县级政区,但在西汉时,今山东境内竟已容纳 286 个侯国和县(其中许多县也是由侯国废置而来),其密集程度可想而知。虽然山东的西南部是秦汉时期经济发达地区,但整个山东地区设置这么多的县级政区,主要并非经济因素的作用,而更多的是出于政治需要。

不但县级政区如此,统县政区也有类似现象,在部分地域分布得

特别繁密。仍以山东地区为例,西汉时竟容纳了 10 个完整的郡和 6 个王国,另外还有 3 个郡有一半的领域也在山东境内。而同时的江西地区却恰好只是一个郡的范围。这样悬殊的差异,不但是因为南北经济发展程度的高下,还由于汉初在山东地区设置的诸侯王国,被分解析置为许多小王国和汉郡的缘故。今山东境内在汉初包容了整个齐国、梁国的大部分,楚国的北部和赵国的一小部分,后来齐分为七,梁分为五,赵分为六,楚亦分为鲁国与其他二郡,再经过繁复的变化,终于形成包容十几个郡国级政区的格局,而王国的析置与划小都完全是政治手段的运用。

### 三、东吴因政治军事形势而增设政区

增置郡县的目的,有时是为了军事政治形势的需要与行政管理的便利。孙吴时江东地区开发程度大大加深,汉人逐渐进入丘陵山区,与山越发生正面冲突,为了加强对山越的控制,在浙皖一带增设了一些统县政区。《三国志·孙皓传》载:宝鼎元年(266年)“分会稽为东阳郡,分吴、丹阳为吴兴郡”。裴注:诏曰:“……今吴郡阳羨、永安、余杭、临水,及丹阳故鄣、安吉、原乡、於潜诸县地势水流之便,悉注乌程,既宜立郡,以镇山越……其亟分此九县为吴兴郡,治乌程。”设郡的目的是以镇山越,即政治行政方面的需要。设郡的自然背景是同一地貌区、同一流域,即所谓“地势水流之便”,与东汉但望的《分巴郡疏》有同样观念。为军事需要而设郡,在孙吴割据之初已开其例:

《三国志·吴书·贺齐传》载:建安十三年,贺齐“讨丹阳黟、歙,时武强、叶乡、东阳、丰浦四乡先降,齐表言以叶乡为始新县”。随后贺齐又续破“歙贼帅金奇”等,于是“复表分歙为新定、黎阳、休阳,并黟、歙凡六县,权遂割为新都郡”。又,同书《全琮传》云:(黄武五年)“丹

阳、吴、会山民复为寇贼，攻没属县。权分三郡险地为东安郡，琮领太守。”

不但分郡，也有分县之例。上文已举建安十三年置始新县（今浙江淳安西北）事，其实在此之前已有相同的例子：建安十年，贺齐“转讨上饶，分以为建平县（今福建阳东）”。

#### 四、南朝政区滥置之实例

政区的滥置，虽然在东晋南朝已现端倪，但州郡县数量在东晋与宋、齐三朝均未有太过份的膨胀。以州而言，若除去侨州不计，则仅十来州而已，比三国时期虽加倍，但尚不令人吃惊。政区之滥置从梁代开始，尤其是从梁大同年间起。《资治通鉴》卷一五八“大同五年十一月”条载：“散骑常侍朱异奏：‘顷来置州稍广，而大小不伦，请分为五品，其位秩高卑，参僚多少，皆以是为差。’诏从之。于是上品二十州，次品十州，次品八州，次品二十三州，下品二十一州。时上方事征伐，恢拓境宇，北逾淮汝，东拒彭城，西开牂柯，南平俚洞，纷纶甚众，故异请分之，其下品皆异国之人，徒有州名而无土地，或因荒徼之民所居村落置州及郡县，刺史、守、令皆用彼人为之，尚书不能悉领，山川险远，职贡罕通。五品之外，又有二十余州不知处所。凡一百七州。又以边境镇戍，虽领民不多，欲重其将帅，皆建为郡，或一人领二三郡太守，州郡虽多而户口日耗矣。”

这一记载说明，其时州郡的滥置已极端严重，其不合理处有种种表现。一是许多州郡仅有空名，不但与地理上的实际区划脱离关系，而且也不必有行政机构的设置；二是有些州郡虽有地理上位置，其实是虚名浮夸，以地处僻远之少数民族村落而设，而且并无朝廷命官、政府机构，为抚绥少数民族，照旧保持原来的豪酋统治。三是与北朝对峙的边境军事要地，为了提高将帅地位而大量设郡，以一太守，而

朝 代	年 代	州 数	郡 数	县 数	资料出处
东	大兴二年(319年)	11	96		徐 表
	咸和二年(327年)	14	113余		— —
晋	太元四年(379年)	18	124余		— —
	义熙十四年(418年)	23	252	1236	胡 文
宋	元嘉十七年(440年)	20	233		徐 表
	大明八年(464年)	21	251	1283	胡 文
	大明末-昇明末 (464-479年)	22	278	1355	宋 志
齐	建元元年(479年)	22	250余		徐 表
	建武元年(494年)	24	365	1378	— —
	建武四年(497年)	22	373	1444	胡 文
	齐末年(501年)	24	385	1474	南齐志
梁	天监元年(502年)	23	326	1300	徐 表
	天监十年(511年)	23	350	1022	通 鉴
	天监十八年(519年)	45	383		徐 表
	中大通元年(529年)	86	492		— —
	大同中	107			隋 志
	中大同元年(546年)	104	586		徐 表
	中大同元年(546年)	109	405		胡 文
	梁末陈初	54	158	606	徐 表
陈	太建五年(573年)	80	240余		— —
	太建十二年(580年)	64	166	600左右	— —
	祯明二年(588年)	44	145余	568	胡 文

注：徐表指徐文范《东晋南北朝舆地表》。胡文指《六朝疆域与政区研究史料评说》，载《历史地理》第十二辑。宋志即《宋书·州郡志》，南齐志即《南齐书·州郡志》，隋志即《隋书·地理志》。



兼领二三郡,不但政区地域过狭不成体统,而且政府形态也不完备。由于这种种情况,梁后期的州数已滥置至一百零七之多,且大小不论,名实相乖,州刺史或有或无,地位有尊有卑,以至于不得不分成五品予以管理。陈代这种情形仍然继续下去。据胡阿祥研究,东晋南朝政区之滥置情形可以上表表示<sup>①</sup>。

## 五、唐代岭南五管的州县

唐代岭南道设五府节度使,“以广、桂、容、邕、安南府皆隶广府都督统摄”,名为岭南五管。五管地区相当于今两广、海南与越南北部。这些地方是当时经济相对落后的地区,所以常作为流放失势官员的去处。然而这里的州县分布却很密,尤其是广东西部和广西地区的州县更是星罗棋布,远远超过北方经济发达的地区。分布既密,加上经济落后,州的规模就很小。一般的州只有数千户,小州只有数百户,甚至百余户,不及北方之一县。地域也很狭隘,以至于今天一县之地当时可置一州或数县,所以分布密度自然很大。

若以反映唐末情况的《新唐书·地理志》的统计为据,将十道范围内的州(府)县数目制成表,则可以发现,岭南道的州(府)县数在各道之中遥遥领先。

若以今广西地区为说,则无论与前后朝代的同一地区相比,或与同一朝代的其他地区相比,州县的设置更显得出奇的多。今广西在唐代恰相当于邕、桂、容三管地区,共设有四十州之多。而在其前之隋代只有五个半郡,其后之宋代也只置十九州,唐代之失常由此可见。即就唐一代而言,广西以不足半道之地,而所置州竟然比除江南道外的

<sup>①</sup> 参见胡阿祥:《六朝政区增置滥置述论》,《中国历史地理论丛》1993年第3辑。

唐贞观十三年与唐末十道所属州(府)县数比较表

州县	道名	关内	河南	河东	河北	陇右	北方小计	山南	淮南	江南	剑南	岭南	南方小计	南北合计
唐末	州	31	30	21	29	20	131	35	12	51	39	74	211	342
	县	135	196	110	174	60	675	161	53	247	189	314	964	1639
贞观十三年	州	22	31	22	31	63	169	30	16	46	44	57	193	362

注：关内道的单于、安北都护府，陇右道的北庭都护府，岭南道的安南都护府各自领有属县，当州计。

任何一道都多(见上表)，其反常也很显然。造成这一现象的原因是什么呢？也是出于政治上的需要。

前面已经提到，唐朝初年，为了争取和团结最大多数的支持者，曾经大量权置州县，到贞观以后，其中许多州县已被省掉，但并省的比例南北不一，北方的权置州几乎都被省去，或列入非正式政区的羁縻府州之中，而南方却仍保留相当数量未曾并省，尤其在少数民族地区，更尤其是在岭南道。例如仅在唐初武德四、五、六这三年当中，岭南道就设置了 30 个新州，而其中武德四年(621 年)一年内就占了 22 个州。不但如此，在岭南道设州的势头还常盛不衰，一直继续到唐朝中期。为了便于对比，在上表中还列出贞观十三年(639 年)的州府数目，这些数字以《括地志·序略》为据，并补上其脱载的岭南四州。不但州的情况如此，县也有过多的增置。因此今广西地区在唐代州县密布，并不表明其经济发展水平比广东或湖南、江西地区为高，而只是一种特殊政治现象的体现。

同时，从另一个角度来看，唐代在少数民族地区设置大量州县，也并不意味着统治的深入。这些州县主要是通过当地豪酋进行管理，所以有时只是挂名的统治，如瀼州及其所辖四县，据《新唐书》说，“贞元(785—804 年)后州县名存而已”。到了宋期，对湖南中西部和广西

的统治才比较深入,而这时这些地方的州县的分布反而较稀,因为到了这时才是真正按行政管理需要来设置州县。据《宋史·地理志》载,在北宋初年,两广地区因为人口稀少,旷地很多,一部分州县因此而被省并。这就说明其时统治已比唐代有所深入。

例如,今湘西沅江中上游地区,在唐虽已设有溪、辰、锦、业、巫等五州,但当地的五溪蛮并未完全臣服朝廷。到北宋中叶,派兵进入沅江流域,五溪蛮才彻底归顺,而宋廷却只在该处设辰、沅、靖三州。广西情形也大致相同,所以州的数目比唐代减少约一半。而与之相反,广东却由于逐渐得到开发,增设许多州县。所以,与唐代相比,宋代统县政区的南北分布情形,更能真实反映南北经济发展的差异。据上表统计,唐末南方的州县竟占到全国州县的60%左右,但这丝毫也不能表明南方当时的经济水平已经大大超过北方,而只能暗示在经济因素之外,还有其他缘故存在,其中就有上述的政治方面的重要原因。

# 第十一章 赤、畿、望、紧、上、中、下——行政区划和地方行政组织的等第变化

在同一层级的行政区划和地方政府中，由于有幅员大小的区别，有人口多寡的不同，有赋税数量的差异，还有行政事务繁简易难的高下，以至地位重要与否的分别，因此，历史上每个朝代都依据各自的标准将政区和政府划分为不同的等第。划分等第的目的是为了便于行政管理，以等第为据选派、配备地方官员，并对其政绩进行考课，以决定奖惩升迁。所以政区和政府等第的划分是地方行政制度上的一个重要侧面，本章打算对历史上政区和政府等第的变迁过程进行分析，以反映地方行政管理制度的演进情形。政区的分等其实就是地方政府的分等，两者是一致的，为了方便叙述，本章均只称政区的分等。在政区分等中，县级政区的分等最有重要意义，因此先从这一方面说起。

## 第一节 县级政区的等第

### 一、秦汉县的分等

作为基层政区的县,从秦汉时代开始便有等第之分。据《汉书·百官公卿表》载:秦县“万户以上为令,秩千石至六百石,减万户为长,秩五百石至三百石”。说明当时的县以一万户为界限,分为大小两级,大县的长官称令,小县称长,这一制度随后由西汉所继承。

《续汉书·百官志》又说:“每县、邑、道,大者置令一人,千石;其次置长,四百石;小者置长三百石……县万户以上为令,不满为长。”这里东汉制度又稍有不同,万户以上仍是大县,万户以下似分两等,或可名之为次县和小县。

从理论上来说,上述分等的标准表明,秦汉两代县的等第是以该县户口的多寡来划分的,但是实际上其中又有许多例外情况。譬如,边境上的县等第偏高,数百户就可以置县令,当大县看待,这是地位重要的缘故;经济发达区域的县等第则偏低,如河南南阳一带土地肥沃,人口密集,四五万户的县也只置县长;江南七郡虽户口不少,但其中只有临湘(今长沙)、南昌、吴(今苏州)三县置令。更有一些特例,如分封给贵族的邑,虽小也可置令。东汉桓帝时以汝南郡阳安封给女儿为汤沐邑,于是该邑长官称令,公主死后,阳安令复降为长。汉代的县级政区有县、道、邑、侯国四种,侯国的长官称相,地位等同于县令。

此外,汉时也有以事务的繁简来分等的成例。如《汉书·陈遵传》载:“乃举遵能治三辅剧县,补郁夷令。”又《后汉书·安帝纪》录有“非父母丧,无故辄去职者,剧县十岁,平县五岁以上,乃得次用”的规定。说明两汉在大小县之外,又有平剧县之分。平县事务简易,剧县

事繁难治。

可见秦汉时县的等第不完全以户口的多少来划分,也与其地位、重要性、职务繁简以及所处地域的经济水平有关。

汉代户口繁盛,据《汉书》记载,在平帝元始二年(公元2年)时,已有12233062户,当时县的总数大致为1578县,平均每县有7708户,因此可以一万户作为划分县等的标准。但是在经过汉末大乱三国纷争之后,人口数量大大减少,西晋户口不过2459840户,只及西汉的1/5,而县数犹有1232,平均每县仅约2000户而已。因此晋代县的分等标准大大降低。以300户、300户以上、500户以上、1000户以上、1500户以上、3000户以上分成六等。

## 二、魏晋南北朝及隋代县的分等

魏晋以降各朝都沿袭秦汉制度,县大者置令,小者置长。《晋令》云:“县千户以上,州、郡治五百户以上皆为令,不满此为长。”可见郡县虽分六等,但可归为两阶,千户以上即为大县,千户以下则为小县,与汉代相比,区分大小县的标准户数竟降低到1/10。在户数标准之外,还有行政地位的标准,作为州治和郡治的县,五百户以上即是大县,可以置令。三国时,依事务繁简的分等法似乎在剧平两等外,又增加了“中”之一等。这由魏明帝诏书所说的“使郡县条为剧、中、平者”(《三国志·魏书·王观传》)。可以看出,在当时,剧郡剧县于劳役方面可以稍有减免。

东晋南朝以后,置令标准更加降低。据《宋书·地理志》所载,刘宋一千数百县中,只有78个县置长,160个县为国,置相,其余千县均置县令。有些地区的县只有数十百余户,竟然也置县令。由此可见,以令长作为大小县标志的做法,在经过六七百年以后已逐渐走上末路,需要有另外一种新原则来进行分等。梁代时尚有大县为令,小县

为长的记载,而到陈世则已不见县长之称,一律置令、相,但是分县为两等,五千户以上的县令、相秩千石,位八品;五千户以下的县令、相秩六百石,位九品。

北朝县的分等情况不甚明白,虽然《魏书·官氏志》载:“皇始元年始建曹省……外籍则刺史、太守、令、长以下有未备者,随而置之。”但史传当中所见皆任县令,可见北魏时县令之授已滥,也不作为大县的标志了。不过大小县的概念仍然存在,因为据《魏书·官氏志》,北魏的分封制还有“侯封大县,子封小县”的规定。只是大小县的标准已不清楚,仅知此时县的等第是以上、中、下三等来划分的。后来的北齐更将上、中、下三等又各细分为三等,成为上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九等。但分等的标准亦史无明言。只有北周制度比较明确,据《周书·卢辩传》所述,乃是以户数为准,将县分成7000户以上、4000户以上、2000户以上、500户以上及不满500户五等。

东汉开始,除以县的户数多寡分等外,还将首都所在县的等第明确地放在所有县之上,因此洛阳令(以及京兆尹、右扶风的大县令)比其他所有县令的地位要高。后来北魏的洛阳,北齐的鄆、临漳、成安(三县同城),北周的长安、万年(两县同城),陈的建康等县的地位也都在诸县之上。

隋初,州、郡、县三级都分为九等。后来罢郡,以州统县,仍各为九等。隋文帝后期又改九等州县为上、中、中下、下凡四等。隋炀帝罢州置郡,又重新划定分等标准:将首都和陪都所在的大兴、长安、洛阳、河南四县置于全国诸县之首,号称京县,县令为正五品;其他各县则“以所管闲剧及冲要之处以为等级”(《通典·州郡典·县令》)。所谓“闲剧”乃指行政事务的繁简,“冲要”当指地理位置的特征。说明此时分等标准已不纯以户口多寡为据。虽然这种情况汉代已见端倪,却到隋代才作明确规定。但是究竟具体如何按闲剧与冲要来分等,今天仍

不清楚。不过有一点必须一提,虽然南朝后期,县长已几乎不见。但北朝则令长之别仍存,所以隋代还见到有县长的记载<sup>①</sup>,《通典·职官典》亦说“隋县有令有长”,但何者为令,何者为长没有说明。

### 三、唐宋县的分等

唐代开始,县令长的分别正式取消,县的长官一律称令。县的分等标准也明确规定为地位、户口与地理条件的综合,以之为据分全国的县为赤、畿、望、紧、上、中、下七等。京都所在之县为赤县。唐代首都为西京,辖长安、万年二县;陪都一为东京,辖洛阳、河南二县;二为北京,辖太原、晋阳二县。这六县都称为赤县,也称京县。首都及陪都所在的京兆府、河南府及太原府的其他八十二个属县称为畿县,所以后来靠近首都的地方就俗称为近畿。赤、畿以外的所有县则以户口多少,“资地美恶”(即地理环境的优劣)等标准为据而划分为望、紧、上、中、下五等。以开元二十八年(740年)为准。共有望县 78,紧县 111,上县 446,中县 296,下县 554。

赤、畿两等县带有卫戍性质,尤其赤县地位崇高,所以数量有时有点弹性。如河东道文水县为武则天故里,在武则天称帝后改为武兴县,并与太原、晋阳同为京县。唐中宗复辟以后,依旧为文水县,京县地位也自然撤销。望、紧两等县带有冲繁性质,表示地理位置重要而又事务繁剧,所以数量不是太多。但由于望、紧两等县地位在上县以上,有的也因皇帝个人原因而增设。唐肃宗因即位于灵武,于是以该郡的“上县为望,中县为上”。后来肃宗南行至彭原郡,又使该郡“郡同六辅,县升紧、望”。

<sup>①</sup> 如《隋书·孝义传》载李德饶“后为金河长,未之官”。又《翟普传》云翟“擢授孝阳令”。又如魏德深为贵乡长转馆陶长。



上、中、下三等则以户口为标准划定。唐初武德年间以 5000 户以上为上等、2000 户以上为中等、1000 户以下为下等。到了开元天宝之际，唐朝臻于极盛，户口繁多，因此分等标准也随之提高。开元十八年定 6000 户以上为上县，3000 户以上为中县，不满 2000 户为下县<sup>①</sup>。但京城附近以及缘边境诸县条件有所放宽，“户五千以上亦为上县，二千户以上为中县，一千以上为中下县”（《唐会要》卷七）。

赤、畿、望、紧与上、中、下其实是两类分等体系，一是以政治地位，一是以经济实力，而前者比后者稍为重要一些，所以两者之间尚有联系，那就是规定“其赤畿望紧等县，不限户数，并为上县”（《唐会要》卷七〇）。

唐后期，情况有些变化。赤县数目有所扩大，又增加了次赤、次畿的等第。如安史之乱起，朝野上下一片惊慌，出现了“三川北虜乱如麻，四海南奔似永嘉”的局面，当时人大多以为西晋末年景象即将重现，因而南方地位再度提高。唐玄宗南走成都府避难，其子肃宗即位之翌年就以成都为南京，成都地位升为次赤，成都府其他属县皆为次畿。三年后罢南京，又号江陵府为南都，江陵县也升为次赤，江陵府其他县同样也升为次畿。

在各等县中又有位列第一的县，称为“最”。据欧阳詹《同州韩城县西尉厅壁记》曰：“赤县仅二十，万年为之最；畿县仅于百，渭南为之最；望县出于百，郑县为之最；紧县出于百，夏阳为之最；上县仅三百，韩城为之最。”这些最县是超等的，亦即“最县长于余县，如麟凤五灵之长生于群灵，数长不数类，则韩城之称与万年、渭南、郑县、夏阳并”（《文苑英华》卷八〇六）。换句话说，韩城虽只是上等县，但它的地位

<sup>①</sup> 《唐会要》卷七〇则曰：以六千户以上为上县，三千户以上为中县，不满三千户为中下县。又一说，六千户为上，三千户为中，未滿三千户为中下县，千户以下为下县。

是超然于各等之上而与赤畿望紧诸等的最县平起平坐的。

宋代县的分等名称沿袭唐代而来,宋太祖建隆元年(960年)虽“令天下诸县除赤、畿外,有望、紧、上、中、下”(《宋史·职官志》),但实际上稍有不同,那就是望、紧之分也以户口为准。同年,户部“据诸道所具版籍之数升降天下县望”,规定了“以四千户以上为望,三千户以上为紧,二千户以上为上,千户以上为中,不满千户为中下”的县等标准<sup>①</sup>。其时南方尚未统一,全宋共有望县 50,紧县 67,上县 89,中县 115,中下县 110。直至政和元年(1111年),县等还维持原样未变,于是详定《九域图志》的何志同指出:宋代户口“自建国逮今百五十余年,其数倍于前矣,而县之第名仍旧。若齐州历城户九千七百,今为紧;临邑万七千户乃为中;杭州临安户万二千,今为望;盐官二万四千乃为上”。针对这种不合理现象,户部重新制定以下县等标准:“一万户以上为望,七千户以上为紧,五千户以上为上,三千户以上为中,不满二千户为中下,一千五百户以上为下。”(《宋会要辑稿·方域》七之二八)

辽代的县未见分等,不知是史料有阙还是确无分等之举。金代县的分等有点含糊,第一个标准是分赤县、次赤县(又曰剧县)、次剧县三等。赤县仅指金京师中都之附郭县大兴、宛平,位在各等之上。赤县以下,“凡县二万五千户以上为赤、为剧,二万以上为次剧”。第二标准是京县及京县以下的上中下三等:“在诸京倚郭者曰京县,自京县而下,以万户以上为上,三千户以上为中,不满三千为下”(《金史·百官志》)。这两套标准之间似缺乏有机的联系。又据《金史·地理志》所载,定州曲阳、沂州临沂、密州诸城、济南府长清、宁海州文登与绛

<sup>①</sup> 《续资治通鉴长编》卷一。又据谢惟新《古今合璧事类·后集》卷七九,在中下以下还有“五百户以下为下”一等。这个标准随着宋代人口的增长而有所变动,但详情不明。据《宋史·职官志》零星记载还有二万户、万户、七千户、五千户以上的等第,但也还有四百户以上及以下的等第。另外,由《元丰九域志》、《舆地广记》及《宋史·地理志》所载各县等第来看,在赤以下还有次赤,畿以下有次畿,下以下还有小、隆等数种,当是后来所增益。

州曲沃等六县为剧县,不知尚有他县亦为剧县否。至于次剧县以下的具体县名则不清楚。

#### 四、元明县的分等

到了元代,县的分等原则发生较大变化。元代初年仅仅进行了省并州县的工作,尚未对政区实行分等。到至元三年(1266年)才规定长江以北州县,6000户以上为上县,2000户以上为中县,不及2000户者为下县。于是前代赤、畿、望、紧的名目一概废去,恢复纯以户口多寡为定的原则,而且又仅分上、中、下三等,回到北朝初期的模样。当时,江淮以南广大地区尚在南宋王朝统治之下,十几年后,南宋灭亡,于是同样又将江淮以南诸县分为上、中、下三等。只是分等标准另外制定,以3万户以上为上县,1万户以上为中县,1万户以下为下县。这样一来,南北等第相同的县,户口之差竟达五倍之巨,其时南方经济的发达,户口的殷实由此可见一斑。由于南北户口差距太大,元代的分等办法显然不很完善。

明代以后,一改按户口分等的办法,而以缴纳钱粮的数额来分等。据《明史·职官志》,明初吴元年定县三等:粮10万石以下为上县,6万石以下为中县,3万石以下为下县。本来县有差等,官有品级,上、中、下三等县的知县分别为从六品、正七品和从七品。后来全部改为正七品,后人谑称知县为七品芝麻官就是这个道理。早在三国时期,曹魏定九品中正制,就分县令长为三级,分别为六品、七品和八品。到明代才统一为七品,其间相隔已有千年。自秦汉分大小县,县令长地位与县的等第一直存在对应关系,至此时两者才完全脱钩。

明代除了简单的上中下三等分法,还开始出现以繁简之例为府州县分等,这一新分等法从出现端倪到逐渐成形以至全面采用,贯穿了明清两代,延续了五个半世纪之久。《明实录》洪武十四年十月壬申

条已经有“繁简之例”出现。所谓“事繁”的行政区划是：田粮十五万石以上的府，七万石以上的州，三万石以上的县，以及王府与都司、布政司、按察司的所在地，马队的驻屯所，驿道的枢纽，边境的要冲，首都的官署等。“事简”的行政区划是：田粮十五万石以下的府，七万石以下的州，三万石以下的县以及偏僻的地方。这种繁简的分法是比较简单的，只能表示行政事务的繁多与简易而已。到嘉靖末年，随着对地方官员管理的深入，繁简二字已不足以表示郡情、县情的各方面差异，于是分等的标准渐渐复杂化起来。

繁简二字的复杂化，首先出现在嘉靖四十年浙江布政使胡松刊补的《广輿图》中，图上所标明的繁有上、中（冲）、下，简也有上、中、下各三等，但没有繁简的具体说明。隆庆元年，吏部按皇帝命令，“将天下府州县大小繁简冲僻难易细加重访，逐一品第”，而后按品第的结果重划三等府州县，“大率以边方残破、远方困惫、盗贼猖獗、灾殄频仍、冲繁难支、刁疲难治为上（等），稍易者为中（等），易者为下（等）”<sup>①</sup>。后来成为清代分等标准的“冲”、“繁”、“疲”、“难”四字考语，在这段话里均已出现，只是尚未规范化。同时又规定从此往后，每十年重定一次等第。这说明明代的政区分等虽然表面上是简单的三等，但分等的依据已经大大复杂化，不再是纯粹以钱粮为据，而有“大小繁简冲僻难易”等内容的差异。大小是指政区的幅员，繁简是有关行政事务，冲僻是地理位置标志，难易则关系到民情风俗。这一分等标准到清代有了更为定性的发展，终于演变成冲繁疲难四字的考语。

## 五、清代县的分等

顺治十二年正月，“诏吏部详察旧例，参酌时宜，析州、县缺为三

<sup>①</sup> 见杨博：《议天下郡县繁简疏》，《皇明奏疏类钞》卷四〇《輿图类》。

等,选人考其身、言、书、判,亦分为三等,授缺以是为差。厥后以冲、繁、疲、难四者定员缺紧要与否。四项兼者为最要,三项次之,二项、一项又次之”(《清世祖实录》顺治十二年正月)。可见清初所行之分等仍是明代的三等分法,只是分等的标准是以冲繁疲难作依据。缺(即职位)的紧要与否是以项数(即冲繁疲难四字的字数)多少来确定的,项数越多,缺越要紧,但仅分为最要、次之、又次之三等。诏书中所谓“旧例”当即指明代的成例。到了雍正年间,旧的三等分法不见了,代之以起的是直接以冲繁疲难作为分等的标准。雍正六年三月广西布政使的上奏,建议明确政区分等的标准,并把这一标准作如下的定性:“地当孔道者为冲,政务纷纭者为繁,赋多逋欠者为疲,民刁俗悍、命盗案多者为难。”<sup>①</sup>雍正皇帝对这一奏疏称赞不已。这以后,四字考语就正式成为府州县分等的标准,这种分等标准是以地方职官缺分的形式来表示的。冲繁疲难四字俱全的缺为“最要”或“要”缺,一字或无字的县称为“简”缺,三字(有冲繁难、冲疲难、繁疲难三种)为“要”缺,二字(有冲繁、繁难、繁疲、疲难、冲难、冲疲六种)为“要”缺或“中”缺,依照缺位的不同来对官员进行量才使用(《清史稿·职官三》有三等)。

以冲繁疲难之分等标准在实行过程中,还有许多细则。一是缺分系因地制宜而定,虽然一般不轻易更动,但仍要根据实际情况适时调整。二是要缺一般不用初任人员,而要于现任官员中挑选才堪胜任者调补,故兼三兼四(即三字四字缺)缺由外拣选,简缺归部铨选。三是对一省而言,在外选调缺分的要缺有规定的数量,若改其中一缺从简至要,则必须另改一缺由要至简,以保持总数的平衡,而且所改缺分必须是同级官员,不准佐杂互易。亦即一知县由简改要,必须是另一知县由要改简,不可以县丞由要改简充数。这当然是为了防止随意提高缺等,扩大政府机构增加行政负担之故。

<sup>①</sup> 见台湾故宫博物院所编《宫中档雍正朝奏疏》第10辑。

调整缺分的例子有雍正十二年四川总督等人之奏折,该折列出四川应改与无须改的州县缺三十五处,这里略举数例说明之:

简州:管理盐井,民多上著,不繁;钱粮岁内全完,不疲;惟路当滇黔湖广大道,民俗习悍,命盗亦多,难于治理。向系冲难要缺,今无庸议改。

金堂县:地处僻偶,不冲;钱粮岁内全完,不疲;惟百姓五方杂处,相习刁健,喜讼好斗,实兼繁难。向系专难中缺,今拟改繁难要缺。

西昌县:当滇省入川捷路,略冲;赋税无多,并无逋欠,不疲;惟裁改归井,建左、中、前礼州三年,地辖凉山,夷裸杂处,蛮刁俗蔽,治理颇难。向系繁难要缺,今无庸议改。

荣县:邑居偏僻,不冲;地方盐课等项钱粮通完无欠,不疲;惟地方辽阔,民多新户,政务颇繁,人情好讼,治理不易。向系专繁中缺,今拟请改繁难要缺。<sup>①</sup>

要缺与简缺互换之例有河南巡抚毕沅乾隆五十一年之奏折为例:

该省之宁陵县本来只是简缺,后来因治河缘故,必须改为沿河要缺。但河南省知县 97 缺中,在外拣选升调者只有 18 缺,都是事关紧要之缺,无可改简,巡抚毕沅不得不上折要求变通,请改鹿邑县县丞一缺由要至简(该县知县仍是要缺),以与宁陵知县由简至要互易。这本于制度不合,故需专折申请。可见其时中央政府对地方组织控制之严密。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 引自《雍乾时期地方官缺史料(上)》,载《历史档案》1992年第4期。

<sup>②</sup> 参见《雍乾时期地方官缺史料(下)》,载《历史档案》1993年第1期。毕沅奏折是相当有用的史料,故摘如下:“窃臣先因归德府属宁陵县本系简缺,素非沿河。自乾隆四十七八年改筑南堤,庐县境内遂有河工二十余里,七年睢州下汛大工,又筑新堤三十余里,已为沿河要缺。当经臣奏请,改为在外拣选升调。嗣经吏部题准,仍令于通省事务稍简之知县内酌改一缺,归于部选,以符定例。……缘豫省知县共九十七缺,而在外拣升调者只十八缺,……原系酌按实在情形细加筹议,委无事务稍简可归部选之缺。……臣再四熟筹,查有归德府属之鹿邑县县丞一缺,向定为要缺,在外拣调。今查该是丞并无河工修防之责,亦无专办紧要事件,可以改简,归于部选。第以知县与佐杂互易,与例不符。因豫省繁缺知县本为最少,现在各调缺万无可改,不得不据实陈奏,合无仰恳圣恩,俯准量为变通。将鹿邑县县丞改简,实于地方河务有裨。”

顺便还应该提到,清代地方官缺的种类有三种,除按地方特点所定的上述四字缺外,还有另外两种官缺,一是按地方官员的不同身份而定,如满洲缺、蒙古缺、汉军缺、宗室缺、内务府包衣缺、汉缺等。二是特殊地区与职务的官缺,如沿河地方官为河缺,边远地区、少数民族聚居区为烟瘴缺、苗疆缺等。

从简单的大小县发展到复杂的冲繁疲难四字考语,说明中央政府对县一级政区的管理水平越来越高,控制越来越严。到清朝吏部任命知县完全根据该县是四字、三字、二字、一字或无字的不同来分派。

**县级政区分等标准表**

秦 汉		大 县 万户以上	小 县 万户以下				
西 晋		一 等 3000 户以上	二 等 1500 户以上	三 等 1000 户以上	四 等 500 户以上	五 等 300 户以上	六 等 300 户以下
北 周		一 等 7000 户以上	二 等 4000 户以上	三 等 2000 户以上	四 等 500 户以上	五 等 500 户以下	
唐	武 德	上 县 5000 户以上	中 县 2000 户以上	下 县 1000 户以下			
	开 元	上 5000 户以上	中 3000 户以上	中 下 3000 户以下	下 1000 户以下		
宋		望 4000 户以上	紧 3000 户以上	上 2000 户以上	中 1000 户以上	中 下 1000 户以下	下 500 户以下
元	北 方	上 6000 户以上	中 2000 户以上	下 2000 户以下			
	南 方	上 30000 户以上	中 10000 户以上	下 10000 户以下			
明		上 10 万石 以下	中 6 万石 以下	下 3 万石 以下			

综观两千年分等标准的变迁,有几个回合的反复,从秦到南北朝主要以户口分等。上、中、下三等或从上上到下下的九等分法,不过是大小县的明细化而已。隋唐至宋在户口之外又加上政治等因素,元代回到纯粹的经济因素,明代开始将分等标准明细化,至清代则是前朝各种标准的综合。

---

## 第二节 统县政区和高层政区的分等

---

这两级政区的分等不如县级政区重要,尤其高层政区一般不分等。但统县政区的分等还是有可议论之处。

### 一、统县政区的分等

秦郡是否分等,历史上没有明确记载。据《汉书·元帝纪》,汉郡开始有分等的举措。建昭三年,以12万户上下为准来区分大小郡。按照这个标准,西汉末年的103个郡国当中,有38个郡国是大郡,占1/3强。户口标准以外,秦汉首都所在郡地位崇高,而且名称特别,以其长官职称命名,所以秦称内史,汉称尹。西汉首都在京兆尹,附近两郡为左冯翊、右扶风,合称三辅。东汉首都则在河南尹,地位都在诸郡之上。根据事务的繁剧,汉代有剧郡之称,但似无量化的标准。

魏晋南北朝的郡承西汉而来,首都所在郡亦称尹,地位也在他郡之上。魏晋承东汉都洛阳,地在河南尹。东晋南朝都建康(今南京),建康所在之丹阳郡也改称丹阳尹。十六国北朝也称京师所在郡的太守为尹,视该郡地位最上。前秦都长安,便有京兆尹;北魏先都于代(今大同),称代尹,迁都洛阳后,又有河南尹,此后东魏都邺(今安阳北),邺所在之魏郡改称魏尹,北齐又改名清都尹。



虽然史籍未见晋代有统县政区分等的详情,但从《晋书·职官志》郡国职吏人数分为三等的规定可以推想,当时的郡国一级政区可能分为万户以上、5000户以上与不满5000户三等。

除去首都所在郡以外,南北朝时其他郡的分等详情不很清楚。据《魏书·儒林传·序》所云,显祖天安初,诏立乡学。后又诏大郡、次郡、中郡、下郡各置博士、助教、学生各若干人不等,似乎北魏前期的郡分成大、次、中、下四等。但同书《官氏志》又载:“王封大郡,公封小郡”,且“赐王、公、侯、子国臣吏,大郡王二百人,次郡王、上郡公百人,次郡公五十人……”,似在大、小郡中又分出大、次、上、(下)四等。北魏后期,据《魏书·百官志》则除河南郡外,其他郡分为上、中、下三等。但无论前、后期,其分等标准都是不明的。到了北齐,郡的分等也细至九等,如县制,但亦不明其标准。北周则以户口分成五等,即1.5万户以上、1万户以上、5000户以上、1000户以上和1000户以下,与县五等相类。南朝陈代又有特例,在丹阳尹之后,会稽、吴郡与吴兴三郡地位也在诸郡之上。其他郡国则以万户以上或以下分为二等。

隋后期统县的郡分上、中、下三等,但未见分等依据。唐代的州则明确区别等第。唐初纯粹以户口作标准,武德间定3万户以上为上州,2万户以上为中州,不满2万户为下州。与县相似,随着人口的增殖,至开元十八年将上州、中州的标准分别提高到4万户与2.5万户以上<sup>①</sup>。同时又以地理位置作为分等的另一依据,在上州之上又设辅、雄、望、紧四等州,即以近畿之州同、华、岐、蒲为四辅(近京兆府),郑、陕、汴、绛、怀、魏为六雄(近河南府),另外又有十望、十紧之分。十望设在六雄之外围,即宋、亳、滑、许、汝、晋、洛、虢、卫、相等州。十紧

<sup>①</sup> 据《唐会要》卷七〇,在武德与开元之间,州的分等标准还有过两次变动:“永徽令,二万户以上为上州,至显庆元年九月十二日敕,户满三万以上为上州,二万以上为中州,先已定为上州中州者,仍旧。”

设于交通要道,从长安西去有邠、陇、泾、秦诸州,在十望之外,南有唐、邓二州,北有隰、慈、汾、延等州。

辅、雄、望、紧只是地理位置的特殊,其人口数量不一定多,经济实力不一定雄厚,所以这些州与按人口分为上、中、下三等州的关系,又另有规定,即《唐会要》卷七〇所说:“其六雄十望州,三辅等及别敕同上州,都督及畿内州同上州。”亦即不管人口多少,辅、雄、望诸州及畿内诸州都相当于上州。这里需稍作解释的是上文中的“别敕”与“都督”二词,前者指的是如有特别的敕令,也可以令其他非上等州作为上等州看待;后者是指设有都督府的州也一律相当于上等州,正因为这样,所以在《新唐书·地理志》一类地理书中,凡是都督府所在州都不注明等第(都护府所在大约同此例,故亦不加注)<sup>①</sup>。由此可见,唐代州的分等与县一样,也存在两个系列,辅、雄、望、紧属于政治标准,而上、中、下则是经济标准。此外又规定“缘边州三万户以上为上州,二万户以上为中州;其亲王任中州、下州刺史者升为上州,王去后仍旧”。这一项规定则是以军事标准和长官的地位来取代经济标准。

当然在“辅、雄、望、紧、上、中、下”之上还有特别的一等,即首都和陪都所在的州。这些州从开元年间起,改称为府。最初只改雍州、洛州分别为京兆府和河南府;后来又改蒲州为河中府,并州为太原府,这两府在唐代李氏的老根据地河东道。安史之乱以后,府又有所增加,岐州改凤翔府,梁州改兴元府,益州改成都府,荆州改江陵府,都是皇帝驻蹕过或是一度当过陪都的地方。这种变化也是中国历史上的老规矩,特例变成常例,个别成为一般,越变越滥,到宋代府数增加到三四十个,明代则全部以府作为统县政区的通名了。

<sup>①</sup> 丛书集成本《唐会要》标点者因不理解上述别敕与都督的意思,所以错断上文为“其六雄十望州三辅等及别敕同上州都督,及畿内州并同上州”。其实“都督及畿内州”是指都督州与畿内州的意思。

州的等第并非一成不变,而是常有波动,如紧州后来增加很多,已经不止十紧。蒲州先为六雄之一,后来升为四辅,再升为河中府,其六雄之缺就由相邻之绛州递补。岐州先为四辅之一,后来也升为凤翔府。上、中、下诸州也要随户口而有所变动,在天宝年间有上州 109、中州 29、下州 189。下州几乎都在边地少数民族聚居区,如前述岭南道 70 余州,除广州、桂林、安南都护府外,悉为下州。

宋代统县政区有府、州、军、监四种,府是地位较高的州,州则如唐制也有辅、雄、望、紧、上、中、下的等第。军在唐本为戍边之军事组织之一种,大曰军,小曰守捉曰城曰镇。在宋代,军则成为一级政区,可辖县,地位同下州。监本为开采、冶炼矿藏的管理机构,入宋亦成为政区之一种,或等同于县,或可领县,领县者地位也同下州。

宋代除首都陪都外,皇帝出生地或登基以前担任官职或作为封地的州,也都升为府,因此府的数目大增,也与州有同样的等第之别。但还有少数的府地位特别崇高,位在诸府之上,不列等。如作为东、南、西、北四京的开封、应天、河南、大名四府。比四京地位稍低还有所谓次府,如前朝的成都、江陵、凤翔、兴元等府在宋都为次府。

在府州等第之外,宋代统县政区还有另一套级别常使人觉得目眩。那就是《宋史·地理志》在每个州府名称下面,都列有或节度或团练或防御或军事四种不同的标识。这四种州分别有挂名的长官节度使、团练使、防御使和刺史,但实际上并不到任。这些虚衔只是表明武将逐级升转的次序,军事州的刺史级别最低,然后逐渐提升。如任命某人入为某州团练使,并不表明该人必须到某州任职,而只是一项荣誉而已,若改任他为另一州节度使,则表明荣誉又上升一级。最高的节度州还有军额,往往别称为某某军节度。如湖北鄂州即为武昌军节度。军额或军号多从唐后期及五代沿袭而来,也有宋代新创。后人不明白作为府州军监的军与节度州的军额的不同,常常闹出些笑话,甚

至连历史学者也难免失误<sup>①</sup>。

由《辽史·地理志》可看出辽代的州分为上、中、下三等，详情则不明。金代除五京外，府州分有上、中、下、散上、散中、散下、边下数等（《金史·地理志》），其分等标准亦于史有阙。

元代的州与县一样在至元三年开始分等，定江北诸州 1.5 万户以上为上州，6000 户以上者为中州，6000 户以下为下州。亡南宋以后又定江南诸州三等，分别为 5 万户以上、3 万户以上和 3 万户以下。元代不但把户口当作州县两级各自的划等标准，甚至还作为州县统一的划等依据。换句话说，县的户数达到与州的户数相当时就要升格为州。若某县的户口已接近 3 万户就可升为下州。因此至元二十年时升县为州的就有 44 个（但路、府所治的县户数再多也不升为州）。

这种情况是元代的特例。过去政区的分等是各个层级内部的差别，不同层级之间不相混淆。尽管县的户口可以超过某些州或某些郡，但县仍为县，不可能升为郡或州。如北周政区为州、郡、县三级制，就有 5000 户以下仍为州，1000 户以下仍为郡，而 7000 户以上却还是县的情况。若县的户口过多，只能析置新县或以县置郡（在唐宋时是置州），但该郡或州一定要有属县。而元代却是由县直升为不辖县的州，表明政区级别的提高而已，于政区范围则毫无所动。

元代升县为州的政策，一方面是提高县的级别，从另一方面看却是降低了州的地位。唐宋的州是统县政区，至少得领有一县者才能为州。元代开始，不领县的州比比皆是，在北方是由于户口的减少而省县入州；在南方则多数是升县为州，因此相当一部分州从此降为基层

<sup>①</sup> 如台湾中华书局出版的《中国历代县制考》就说：“军之地位虽不如州，而其制仍较州为尊重，常有因皇子官其地而改为军者，如神宗尝为光国公，以光州为光山军……”其实大错，光州并未改为光山军，乃是从军事州升为节度州，而赐军额为光山军。光州仍是光州。还有人以为岳飞在广西瑶区当过官，因为岳飞曾任清远军节度使，而清远军正是广西融州的军额，却不知节度使只是虚衔，岳飞从未到过广西当官。

政区,与县同列。由于南方经济远比北方发达,四五万户的县不少,若按标准多应升为上州,于是贞元三年,又再度调整升州的标准,四五万户为下州,5万至10万户为中州,结果当年升中州者仍有28,升下州者有15。

州在元代介乎基层政区与统县政区两可之间。路、府则在统县政区与高层政区之际。元代的路只分两等:“至元二十年定十万户以上者为上路,十万户以下者为下路。当冲要者,虽不及十万户亦为上路。”已不单纯以经济为依据。

明初改元代诸路为府,洪武六年分天下府为三等,粮20万石以上为上府,20万石以下为中府,10万石以下为下府(《明史·职官志》)。另外,首都所在府自然位于诸府之上,甚至嘉靖皇帝的生父所封藩,不但升为承天府,并一度归属南直隶,而不属该府所在的湖广布政使司管辖。起初知府的品秩也依三等而分别为从三品、正四品和从四品,后来都一律改为正四品。清代的府则和县一样,也以冲、繁、疲、难四字而定。

统县政区分等标准表

汉	郡	大郡 12万户以上	小郡 12万户以下			
北周	郡	一等 1.5万户以上	二等 1万户以上	三等 5000户以上	四等 1000户以上	五等 1000户以下
唐	州	上州 4万户以上	中州 2.5万户以上	下州 2.5万户以下		
元	州	北	上州 1.5万户以上	中州 6000户以上	下州 6000户以下	
		南	上州 5万户以上	中州 3万户以上	下州 3万户以下	
	路	上路 10万户以上	下路 10万户以下			
明	府	上府 20万石以上	中府 20万石以下	下府 10万石以下		

## 二、高层政区的分等

高层政区只有南北朝时候的州有等第之分,其他朝代皆不分等。而州的分等主要也是以地位分,也有以户口为据。先是两晋开始,有轻州、重州之别,大约是以州刺史领兵与否为其区别。

州的地位差别在南朝陈时才有明确记载<sup>①</sup>：

第一等是扬州、南徐州、东扬州(并第三品。扬州、徐州加督进在第二品右光禄大夫下,加都督,进在第一品尚书令下)；

第二等是荆、江、南兖、郢、湘、雍六州(并第四品。加督进在第三品东扬州下,加都督,进在第二品右光禄下)；

第三等是豫、益、广、衡等州及青州领冀州,北兖、北徐等州,梁州领南秦州、司、南、梁、交、越、桂、霍、宁等共 15 州(并第五品。加督进在第四品雍州下(雍州是二等最后一个,可见每等各州排名也有前后之固定次序),加都督,进在第三品南徐州下)。

其余诸州皆在第三等以下。扬州为第一等,因为首都建康所在。南徐州领吴郡、吴兴等郡,东扬州领会稽等郡,均为长江下游重地。第二等则是长江中游重镇。第三等是更次一级的边防要地,但其中所列之州多是梁代旧有,至陈朝多已失于北朝之手。

其实陈代对州的分等,并非首创,梁代初年的 23 州都列其地位高下,以安排官职,据《梁书》分诸州为五品,以大小为牧守高下之差而定升降之等<sup>②</sup>。而据《南齐书》载“太祖(萧道成)领扬州牧南徐州刺

① 参见《隋书·百官志》。

② 从《隋书·百官志》记载推测,其第一等的是扬州,第二等的是南徐州,第三等的是荆、江、雍、郢、南兖五州,第四等的是北徐、北兖、梁、交、南梁五州,第五等的是湘、豫、司、益、广、青、衡七州,第六等的是越、桂、宁、霍四州。

史”，则州之分等似更早到刘宋时就已实行，故首都所在的扬州，其长官称牧，而南徐州则为刺史。

北朝的州起初也不分等，至北齐才如郡县之例分为九等，分等依据也不详。北周时期诸州按户数分为五等，即3万户以上、2万户以上、1万户以上、5000户以上和5000户以下。五等州皆置刺史，品位没有高下。位在诸州之上的是雍州，长官为牧，因其为首都长安所在。

隋代统一北方之初，三级制未废，州郡两级都各分九等。高层政区的分等至此为止。唐以后的高层政区，无论方镇（道）、路、行省皆未再行分等。

---

### 第三节 政区分等的意义和作用

---

#### 一、政区分等的意义

政区的分等是为了了解国情，以便进行有效的行政管理，亦即使“一方利病，宛然在目，治道缓急，可指诸掌”。各级政区中以县级政区最有必要分等，因为县是亲民单位，是直接管理户口、征收赋税的政府组织。户口的多寡，税收的高低，直接关系到中央的财政收入。因此将县按照一定标准区别其等第，实际上是中央政府对国力国情的一项调查和统计，以作为施政的依据。

统县政区是县级政区的集合，因此分等基本标准与县级政区相一致。只是由于统县政区地域较县为大，政治上地位较为重要，所以还要结合政治、军事、地理等因素进行分等。

至于高层政区，则没有必要分等。高层政区亦非每个朝代都有，即使有也多半是由于不得已才设置，至如唐后期的方镇，有的还处于

割据状态,何来全国统一的分等<sup>①</sup>?有的朝代的高层政区权力分散在几个机构中,如宋代与明代,分等显然没有意义。加之高层政区数目少,中央控制紧,情况一目了然,也没有必要分等。所以除南北朝后期外,高层政区都不分等。即使南朝梁陈两代,州的分等也纯粹是为了安排升转官员的目的。其分等原则是依州的地理位置和其他政治因素而列其高下,以便安插不同级别的官职。隋代后期取消这一陋规以后,历代高层政区再不分等。南北朝门阀制度森严,寒庶之分非常明确,因此与官员的九品中正制相对应,北朝的齐、隋也都有分州、郡、县三级各为九等的做法,但到隋重新一统宇内之后,这种做法就被抛弃了。

## 二、政区分等的依据

二千年政区的分等标准是以经济因素为主,并结合政治军事因素而定。户口是征税纳赋的依据,秦汉田租的征收,王侯的分封都是以户为单位,魏晋以后实行户调制,更是以户为单位征集的,所以元代以前分等的标准离不开户口数。农业社会里,人是最主要的生产力,所以户口的殷实和经济的发达是同一件事的两个侧面,因此以户口作为分等标准是经济因素的最好体现。但是由于赋役剥削越来越严重,逃避赋役的户口越来越多,直接影响政府的财政收入,因此明代就改为以钱粮数为分等的依据。因为粮食的产量与土地数量(垦田数)相联系,户口可以逃而土地较难于隐瞒。

分等的标准在经济因素之外,政治军事因素也有一定的重要性,

---

<sup>①</sup> 唐代方镇虽有大镇小镇之说,但那似乎是客观事实的表述,并非正式的分等。据《旧五代史》卷一四九,后唐庄宗同光二年三月敕:“自今后大镇节度使,管三州以上者,每年许奏管内官三人,如管三州以下者,许奏管内官二人。”不知三州是否是大小镇的划分标准?



这在上面已分别提到,不再赘述。

### 三、政区分等的作用

政区分等的主要意义自然在于了解国情,以便采取合适的治理对策。如明代邱浚所说:“所以别疆域之广狭,人民之多寡,均科差之轻重也。因其所辖之广狭,所统之众寡,所莅之繁简,量其所容,度其所有,而计其所食,如是则无偏重之弊,不均之患,是亦人君平治天下之大端也。”<sup>①</sup>但分等同时还有一项重要的作用,是以此为据来决定该政区政府组织的规模、长官的级别、僚属的配备,以及行政经费的分配。古代中国是官僚政治高度发达的国家,官员的任免升迁、俸禄品位都有一套严格明细的规定,中朝外官莫不如此。政区的分等于是又可作为外官升黜的依据。到清代雍正年间,对地方官员的管理更加过细,冲、繁、疲、难四字又成为挑选才具适当官员的标准。因为人才有长短,而州县事务有繁简,只有认真量定州县的等第,才能真正使长才之人能治理事繁之县,既充分发挥其才能,又不致于误事。同时政区的分等又是官员考课的标准,政绩的好坏必须在同等的背景上才能评定,难治之县要做出一点成绩,有时比易治之县做出显著成绩要难得多。清代广州周围有三个县就分别有卧收、坐收与走收的说法,表明这三个县在收取税赋时有难易的差别。所以政区分等是对地方政府实行管理的重要手段,如果不分等,则具体管理失去依据。也因此,明穆宗即位伊始即下诏书曰:“各处府州县大小繁简冲僻难易不同,或逸而得誉,或劳而速谤,既乖黜陟之宜,遂启趋避之巧,士风日坏,吏治不修。吏部通将天下府州县逐一品第,定为上中下三等,遇该推升选补,量才授

<sup>①</sup> 邱浚:《择民之长二》,载黄训编:《皇明名臣经济录》卷一八。

任各官，考语奖荐同在优列者，先尽上等府州县升擢行取，次及中等，次及下等。不惟视等以为岁月之迟速，仍视第以为官资之高下，内有以才优才短更调者，各就中酌处之。”<sup>①</sup>

各正史的《百官志》，往往有不同等第政区的组织规模和官员品俸具体规定的记载。如《隋书·百官志》记隋前期九等县的组织规模说：“县置令、丞、尉、正……等员，合九十九人。”这是指上上县官员吏职的配备，然后以此为准，逐级减员：“上中县，减上上县吏属四人；上下县，减上中县五人；中上县，减上下县十人；中中县，减中上县五人；中下县，减中中县五人；下上县，减中下县十二人；下中县，减下上县六人；下下县，减下中县五人。”这样，我们就知道，隋前期最低等的县犹有吏员 47 人。

又如俸禄的规定为：“刺史、太守、县令则以计户而给禄，各以户数为九等之差……大县百四十石，其下每以十石为差，至于下下，则六十石。”县令的品位则只以三等计，“上县令，为从六品，中县令为从七品，下县令为正八品”。其他朝代也莫不大同小异，如宋制，赤县或 2 万户以上县才置县丞，又主簿须千户以上的县才得置，400 户县仅设尉兼主簿事。元代的上县则置尹、丞、簿、尉各一人，中县不置丞，下县民少事简之地则以簿兼尉。如果县不分等，则这些规定都失去基础。统县政区的情况也与县相似。

所以行政区划分等的实际意义，一言以蔽之，仍是以经济因素为主要标准来体现行政管理的需要。在封建社会前期，户口的多寡就表示财赋的丰啬，同时户多也表明事繁，所以户口作为基本标准。后期两者脱钩，因此直接以税粮为据分等。但实际上，行政事务的繁简易难只用人口财赋两项还不够说明，所以民国时期还加上面积的广狭这项指标。

<sup>①</sup> 见杨博：《议天下郡县繁简疏》，《皇明奏疏类钞》卷四〇《舆图类》。

#### 四、政区等第的升降变化

政区的分等是由政治、经济、军事诸因素与自然、人文环境所决定的，这些因素和环境总是在不断变化之中，因此以这些因素为依据而制定的政区等第不可能长期固定不变，必须每隔一段时间进行局部调整。所以如《唐会要》就有大量州县升等的记载，其中绝大部分州县都是在唐后期升等的，这与中唐安史之乱以后政治经济军事形势的巨大变化紧密相关。唐代州县的升等并非定期的行为，大致是够上标准即予晋升，但据《唐会要》所载，似乎开元四年、大历十二年、会昌四年是三个比较重要的升等年份。但降等的情况不明。到了后代升降等的工作渐趋规范化，按明中期的规定，是每十年厘定一次。说明中央政府对地方政府的管理控制水平更加提高。

# 第十二章 都尉、都督、都护府 和都司卫所——军 管型的特殊地方行 政制度

以上各章叙述的都是正式地方行政制度，也就是统称为郡县制的正式制度。但是组成我国历代王朝疆域的除正式政区外还有各种类型的准政区，尤其在边境和少数民族地区，往往采用军管或军事监护形式的特殊政区和行政组织进行统治管理。这一章选择其中最典型的一些军事型的特殊制度进行分析，少数民族地区的特殊制度放在下一章讨论。

---

## 第一节 两汉魏晋的都尉

---

都尉是汉代郡的长官，作为郡太守的副贰，掌管一郡的军政事务。但在边境和内地某些地区，都尉又往往和太守分疆而治，单独管

理一部分地域的军民两政,这部分地域也称作都尉,成为一种实际上的政区。刘昭注《续汉书·百官志》曰:“中兴建武六年,省诸郡都尉,并职太守……惟边郡往往置都尉及属国都尉,稍有分县,治民比郡。”其实在西汉,都尉就治民比郡,不过没有上述记载明确罢了。汉代都尉种类很多,与政区有关的主要是部都尉和属国都尉两种。

## 一、部都尉

汉代边郡常按方位分设东、南、西、北、中诸部都尉,如西汉北部边境的辽东、辽西、上谷、代、雁门、定襄、云中、五原、朔方等郡都设有东、西两部都尉。这些郡面对匈奴,沿东西方向分设都尉,显然有利增强防御力量。除了这个作用外,部都尉之设,还往往是置郡的先声,或者是废郡以后的归宿。如汉武帝初年就曾派遣大文学家司马相如略定西夷,在今四川云南交界的少数民族地区设一个都尉,十几个县,归蜀郡所辖。这个都尉后来发展成两个郡,以邛族地置越巂郡,以笮族地立沈黎郡。汉武帝末年,沈黎郡被废弃,改成为蜀郡的西部都尉。蜀郡北部又置有冉駹都尉,专为管理冉駹族而设,武帝元鼎六年(前111年)改都尉为汶山郡,宣帝间该郡取消,改置为北部都尉。

所以部都尉也常设立在新开辟的少数民族地区,以便为设置正式政区的郡作准备,也就是说先用临时军管的办法,保持当地的故有习俗,免征赋税,待条件成熟,再设郡。反过来,当设郡不利于有效的统治管理时,正式的郡也可退而为都尉治。上述汶山郡和沈黎郡两例就是明证。此外,汉武帝元封年间在朝鲜设有四郡,其中的临屯、真番二郡先后罢省,前者成为乐浪郡的东部都尉,后者则成为该郡的南部都尉。但这种由郡退而为都尉的情况比较少见,即使一时退而为都尉,最终仍要建郡。尤其是西南地区,都尉的设置必定是建立新郡的

前奏。前文说到的蜀郡北部都尉,到三国时期,到底还是重建为汶山郡。又如东汉初期,先在益州郡设置了西部都尉,不久,益州境外的哀牢人内属,朝廷在该地设置两县予以治理,并以益州郡西部都尉所领六县与这两县合而建立永昌郡(地处今云南缅甸之交界),而且就以西部都尉本官作为新郡的太守。<sup>①</sup>

东汉末年,军阀割据,连内地的郡也设立部都尉(当然这些郡对军阀的割据地盘来说也许就是边郡),以部都尉划疆治民更是常事,甚至于将都尉当成郡级政区看待。如刘表为荆州牧统领八郡,其实其中有一郡是以荥阳都尉当之。更进一步,还有置新郡而不设太守,只设都尉的例子。如建安二十年,分锡、上庸(今陕鄂交界处)二县立上庸郡,就只置都尉而已。

三国时期的东吴,部都尉也往往是置郡的前奏。如太平二年(257年),以长沙东部都尉置湘东郡,西部都尉为衡阳郡;以会稽东部都尉为临海郡(今浙南),豫章东部都尉为临川郡;永安三年(260年),以宜都西部都尉为建平郡,会稽南部都尉为建安郡(今福建);甘露元年(265年),以零陵南部都尉为始安郡,桂阳南部都尉为始兴郡;宝鼎元年(266年),又以会稽西部都尉改东阳郡(浙西南),以零陵北部都尉为昭陵郡。东吴所增设之新郡不过二十六七,而其中由部都尉改置而来的却占了将近一半!南朝时期亦曾在边地设置都尉,如《南齐书·州郡志》载益州领有北部都尉。

## 二、属国都尉

此职本是专职管理少数民族的官员,当然也是武职。汉武帝时,匈奴浑邪王率部降汉,朝廷将降众安置在西北五郡故塞(战国秦长

<sup>①</sup> 以上所提到的都尉分别参见拙著:《西汉政区地理·下篇》第二章与第五章。

城)以外,设属国都尉予以管理,这就是属国都尉的由来。属国都尉初设只有5个,归中央负责少数民族事务的机构典属国所管辖,后来内附的少数民族除匈奴外,还有羌人,而且部众越来越多,属国都尉也就越设越多,并且下放归郡太守所管,同时在地域上又与太守分疆而治,有如部都尉。

东汉时期,属国都尉已成为管理少数民族的特殊政区,与郡相平行。汉安帝时下令将其中六个重要的属国都尉领县比郡,成为正式政区。如前述的西汉的蜀郡西部都尉,此时就建为蜀郡属国都尉,领4县。属国都尉都带上某郡的名称,如辽东属国都尉、张掖属国都尉,但实际上与该郡并无关系。都尉的俸禄为比二千石,与太守的二千石相当。

三国时期还新置了一部分属国都尉,同时又把前代的属国都尉进一步改成郡。如蜀郡属国都尉就升为汉嘉郡。到西晋初年,所有属国都尉都已改成郡,由军管形式进而为正常的行政管理。

### 三、典农校尉

这是一个特例。孙氏割据江东,着意发展农业,因此分吴郡无锡以西地区为毗陵典农校尉,以军事屯垦方式开发该地。晋初,改为毗陵郡(今常州市)。校尉也是军职之一种,在特殊情况下也成为特殊政区的名称。

都尉领县治民作为一种过渡型的军管性质的政区,盛行于汉代,但其起源也许可以溯至秦朝。北魏郦道元的《水经·赣水注》说:豫章,“秦以为庐江南部”,就是说豫章郡本来是秦代庐江郡的南部(都)尉。秦郡设有守、尉二长官(太守和都尉均是西汉景帝时更名),或许当时已有部尉之设置?

## 第二节 两晋南北朝之都督区、总管区与行台区

### 一、东晋南朝都督区

都督一职起于东汉时,据《南齐书·百官志》所云,乃“起汉顺帝时御史中丞冯赦讨九江贼,督扬徐二州军事”<sup>①</sup>。但在东汉当时,这只是一项临时性差遣,事毕其职即罢。至“魏文帝黄初二年,始置都督诸州军事,或领刺史”<sup>②</sup>。这时候,都督已成为相对固定的督理军务的官职,而且所督既为诸州军事,即意味着有若干州作为其管辖范围,形成都督区的雏形。只不过这个时候,军民两政还是分开,只有个别都督兼领所在州刺史时(即所谓“或领刺史”)才以刺史身份兼理该州民事。东晋时温峤说:“古镇将多不领州,皆以文武形势不同故也”(《晋书·温峤传》),就是指的初置都督时,兼领刺史的并不普遍。但后来的情况却发生了变化,都督变成是由刺史持节加督而来。所以《南齐书·百官志》说:“魏晋世……刺史重者为使持节、都督,轻者为持节、督。”就是说让重要州的刺史有持节和加督的特殊地位,以重其权。实际上持节加督的情况还要复杂些。持节有假节、持节、使持节三等;加督亦有督、监、都督三种。持节是使之位尊,加督是使之权重。两方面的配合理论上可以产生九种类型的头衔(即假节、督,假节、监,假节、都督;持节、督,持节、监,持节、都督;使持节、督,使持节、监,使持节,

① 严耕望以为冯赦误,应作冯緄。《后汉书·冯緄传》载:“(緄)拜御史中丞。顺帝末,以緄持节督扬州诸郡军事,与中郎将滕抚击破群贼。”《隶释》有车骑将军冯緄碑。

② 《宋书·百官志》,二年或作三年。都督和刺史的关系其实有两种说法,一是都督原为军职,使其中之个别者兼领刺史,二是由重要州的刺史持节加督,成为都督。前者为《晋书·职官志》与《宋书·百官志》所主,故该两志列都督一职于将军的系列中;后者为《南齐书·百官志》所主,故列都督一职于州牧、刺史系列中。



都督)①。持节等级的不同,权位就不同。故《宋书·百官志》云:“晋世,都督诸军为上,监诸军次之,督诸军为下;使持节为上,持节次之,假节为下。使持节提杀二千石以下,持节杀无官位人;若军事,得与使持节同。假节,唯军事得杀犯军令者。”持节与加督本来也都属临时性质,但久而久之就成定制了。

魏都督统一州或二三州,掌军事,州皆另置刺史掌民政。刺史虽统属于都督,但因有一定程度的独立性,故同驻一城之都督与刺史间矛盾之事时有发生。西晋时二者关系形式上同魏,但都督对于治所之州刺史控制力加强,更时有侵权之事发生。故西晋末年索性令都督兼领治所之州刺史,俾事权统一。但都督既兼所在州之刺史,则自然要兼理民政,又因都督诸州之军事,自然就渐渐干涉诸州之政事,而于属州产生了统属关系。这本是历史上此类制度的一般发展趋势。后代唐之节度使亦如此。《晋书·谯王承传》载:“元帝以承监湘州诸军事……湘州刺史……承倾心绥抚,甚有能名。敦恐为己患,诈称北伐,悉召承境内船乘。承知其奸计,分半与之(时王敦都督荆湘等州诸军事、荆州刺史)。”但其时刺史尚有自主权,亦有直达中央之权。如同书《周访传》载:访“督梁州诸军事、梁州刺史,屯襄阳,务农训卒勤于采纳,守、宰、相缺辄补然后言上。敦患之,而惮其强,不敢有异”。

都督之职既成固定,且凌驾于刺史之上,则都督区亦随之逐渐成形,并成为州以上的一级准政区形态。故《晋书·范宁传》载范之奏疏云:“夫府以统州,州以监郡,郡以莅县。”《南齐书·孔稚珪传》亦引孔疏曰:“今府、州、郡、县,千有余狱。”可见时人已将都督府当成州以上一级政府,则都督区自然也被当成是最高一级政区。

但都督之职务毕竟是以军事为主,都督区的设置也以服从军事需要为第一要义,故与一般意义上的政区还有所不同。这些不同之处

① 严耕望:《中国地方行政制度史》上编(四)第三章都督总管与刺史。

表现在几个方面：第一是统辖关系不明。在正式政区中，州以郡为其区划，每州所统必是若干郡，无有在所统诸郡之外，另统个别县的情况。但都督区则不同，虽然以诸州为其统属，但在州之外，还可以统辖零郡。如《宋书·刘粹传》云：永初三年，“以本号（征虏将军）督豫、司、雍、并四州，南豫州之梁郡、弋阳、马头三郡诸军事，豫州刺史，领梁郡太守。”则刘粹之都督区在豫州等四州外还包括南豫州中的梁郡等三郡，说明都督区之范围并不纯粹以州为限。又刘豫不但领豫州刺史，甚且还领梁郡太守，则梁郡在行政上军事上似皆统隶于豫州督区，而与其本属之南豫州关系不大。这又表明其时之都督区虽非正式政区，但其重要性似乎还在正式政区之上。第二是层级关系不明。同一层级中的正式政区应该是平行而不是上下关系，但都督区之间关系不同，既有平行关系，也有上下关系。或此时为平行关系，彼时又为上下关系。如宋齐时期，扬州都督区时而统隶徐兖都督区，时而与徐兖都督区平行。第三是都督区的辖境波动很大，甚且以都督个人之权势为转移。其最典型者莫如扬州都督区，常因人而异，最无定型。第四是都督区之间幅员相差过大，有都督数州至数十州者，也有只督数郡之地者。前者似州以上之准政区，而后者似郡与州之间的一级准政区。

曹魏与西晋时期，都督区尚未成形，变动较大。东晋以后，因为分裂纷争的形势，军事需要高于一切，且都督兼领刺史已成定制，故都督区渐趋稳定。根据都督区的幅员与权限，我们可以将其分为基本的两类，即州以上之都督区与郡以上之都督区。前者还可再分为两等，一等是大型都督区，另一等是一般都督区。以下分州以上都督区与郡以上都督区两大类加以说明：

### （一）州以上的都督区

#### 1. 东晋时期

##### （1）大型都督区

扬州都督区 因为首都所在，故扬州都督区是最重要也是最无

定型的都督区。常见者为兼督豫州，或加督江州，或加督兖州。小而仅督本州，大则或东兼徐兖，或西兼豫、江，竟至全国诸州，或都督中外诸军事。

**荆州都督区** 这是东晋南朝上游重镇，通常统荆、益、宁、雍、梁五州，时或兼统江州，时或兼统交、广二州。

## (2) 一般都督区

**江州都督区** 通常自成一都督区，虽时或属扬州都督，时或属荆州都督，然非经制。始仅督本州，后兼统他州零郡。常包括荆州之汉水以东诸郡，及豫州西南诸郡。

**徐州都督区** 徐州刺史多加都督，督徐、兖、青三州。加督扬州晋陵郡者亦甚多。此都督为京师东北重镇。先镇淮阴，继广陵，迁京口，复进下邳，又迁广陵，终京口。显示出军事形势的变化。

**豫州都督区** 豫州侨置于扬州，故所督皆扬州之郡。督豫州及扬州之宣城、庐江、历阳、安丰、淮南诸郡。初多镇芜湖，进则寿阳、马头，退则姑孰、芜湖。为京师西北重镇。

**益州都督区** 督益、宁二州及梁州之三四郡。统辖于荆州都督。

**广州都督区** 交、广亦常为一都督区，以广州刺史兼充都督。统于荆州都督。

## 2. 南朝宋齐时期

刘宋版图大致由 22 州所组成，即：扬、东扬（孝武帝分扬州置）、南徐（徐州改）、徐（晋末分徐州淮北地为北徐，宋初但曰徐）、南兖（文帝分南徐之江北地置，治广陵）、兖、南豫、豫、江、青、冀、司、荆、湘（自晋以来屡置屡废）、郢（孝武帝分荆、湘、江、豫置）、雍（原侨州郡，文帝元嘉二十六年割荆州五郡置，治襄阳）、梁、益、宁、广、交、越（明帝分交、广置）。萧齐承之，惟分荆、益置巴州，凡 23 州。宋齐之都督区即以此二十二三州划定，依统属关系，似可分为三等：

### (1) 第一等都督区

**扬州都督区** 宋代大体督扬及南徐二州，偶不督南徐而督南豫，宋末定制。齐确定为都督扬、南徐二州诸军事。

**荆州都督区** 宋、齐两代皆督荆、湘、雍、益、宁、梁与南、北秦州。

**南徐都督区** 宋初督徐、兖二州及扬州之晋陵郡；其时因扬州不置都督，南徐都督独立为区，至扬州置都督后，例多统南徐都督区。而南徐都督区又兼统南兖、徐、兖、青、冀诸州，但这些州又非扬州都督所统。齐世扬州都督区例督南徐，而南兖则不在扬州督区内与宋代亦相同。

## (2) 第二等都督区

**南兖都督区** 自宋元嘉中叶后，督区最大时为南兖、徐、兖、青、冀、幽六州。或无幽，或又无青、冀。元嘉、大明中南兖、徐兖二都督各自独立。泰始后，形式上统于南徐。入齐定制为督南兖、兖、徐、青、冀五州。但其时淮北之地多已入魏，实辖之地惟江淮之间而已。

**徐兖都督区** 督徐、兖二州及豫州之梁郡。或北兼青、冀，或南兼南兖。本都督区或与南兖都督区平等分立，或统隶于南兖都督区。

**南豫、豫州都督区** 豫州与南豫州时分时合，而此都督区不变。合时，豫州刺史都督豫、司、雍、并等州；分时，则豫州刺史都督豫、司、雍、并，及南豫州之梁郡等郡；南豫州刺史则都督南豫、豫、司、雍、并等州。齐世，南豫州刺史常加都督南豫、司二州。

**雍州都督区** 督雍、梁、南秦、北秦四州及荆州之南阳、竟陵、顺阳、襄阳、新野、随六郡。或仅竟陵、随二郡。齐同。统于荆州都督区。

**益州都督区** 督益、宁二州（因梁州之巴西、梓潼、宕渠、南汉中，秦州之怀宁、安固等六郡于元嘉十六年度属益州，故不督梁州之郡）。

**江州都督区** 宋时督江州及豫州之晋熙、新蔡二郡，后缩小到仅督本州。

**郢州都督区** 都督郢、湘二州，都督郢州，监湘州。一般是本州外加督西阳、义阳二郡。齐时督郢州及司州二郡，实际上司州即治义阳郡。

**广州都督区** 宋时督广、交二州(齐则广、交、越)，又比前朝加督湘州南部地区即始兴、始安、临贺等郡。又交州亦常加督。

### (3) 第三等都督区

**青冀都督区** 宋世，青、冀二州地狭民稀，通常置刺史一人兼领二州，以其在东北边境，例加都督。督区有时亦偶尔超出两州的范围。统于徐州都督区。

**湘州都督区** 自宋孝武帝孝建元年复置湘州后始定。《宋书·张邵传》：“武帝受命……分立荆州立湘州，以邵为刺史，将置府。邵以为长沙内地，非用武之国，置署妨人，乖为政要，帝从之。”后设督，督湘川七郡，不及一州之地。

**梁秦都督区** 宋齐时期，梁、南秦恒置一刺史，亦常加都督。常统于雍州都督。

## (二) 郡以上的都督区

两晋南北朝时期不仅在州以上设有都督区，把所有的州都置于都督区的军务督理之下，而且在重要的郡国——军事要地或地区中心上而也设置都督区，以加强军事监护。这样的都督区虽然并不覆盖所有的郡国，但地位却很特殊，而且为前朝与后代所无。

以东晋南朝为例，由郡太守、国内史、国相加督或加都督所构成都督区就有好几个。常见于史传者主要有二：

**会稽都督区** 浙东沿海至浙西北一带的中心是会稽郡(国)，自东晋中叶以后，户口最为殷实，又因地理上离首都建康较近，所以会稽太守(内史)的地位不在大州刺史之下，故经常都督浙东五郡(会稽、临海、东阳、永嘉、新安)，是郡以上督区中最为著名、最为持久、也最为稳定的一个。东晋、宋、齐、梁历代都有重要人物或都督或监或督

此五郡诸军事。至梁末陈初,其督区又有所扩大,如陈霸先为会稽太守,就都督会稽等十郡诸军事,这当然也与陈霸先扩充自己实力,为篡夺帝位作准备有关。陈朝初年沈恪、徐度为会稽太守时,则都督九郡军事,亦即在会稽等五郡外,还加上建安、晋安、新宁、信安等郡,范围扩展到了福建北部、浙江西部。

沔中(或沔北)都督区 东晋沔中诸郡——以襄阳为中心,包括南阳、新野、义阳、顺阳、义成、江夏、随等八九郡,常自成一都督区,统隶于荆州都督之下,作为荆州的屏障。该都督区因位于沔水(即汉水)一带,故以沔中为名。又因该区在沔水以北部分较以南为大,故一称沔北都督区。此都督区有时也一分为二,即沔北与沔中分置二督。与会稽都督区都督恒为会稽太守不同,督此区者时为此郡太守,时为彼郡太守,时以州刺史,无一定之规。若郡守为督,则以义成太守、江夏相为多,或同时为二郡(义成、新野)、三郡(襄阳、义成、河南)太守者。又其督区不及一州之全境,而常为几个州的部分郡。如东晋时桓冲任宁朔将军,义成、新野二郡太守,并督荆州之南阳、襄阳、新野、义阳、顺阳和雍州之京兆、扬州之义成等七郡军事,镇襄阳。入宋以后,沔中(或沔北)督区划入雍州都督区,遂不复以郡守督之。

在上述两个较重要的都督区外,东晋南朝尚有许多郡级都督区见于记载,如:

东晋桓伊为淮南太守,进而督豫州之 12 郡,扬州之江西 5 郡军事;桓温伐燕归途,使毛穆之督东燕 4 郡,领东燕太守,又督扬州之江西军事,复领陈郡太守;义熙中,向靖为安丰、汝阴二郡太守,梁国内史,又刘敬为淮南、安丰二郡太守,梁国内史,所督均为马头淮西诸郡军事;义熙末,河东太守毛德祖督河东、平阳二郡军事,又除督司州之河东、平阳、河北,雍州之京兆,豫州之颍川,兖州之陈留 6 郡军事,又加京兆太守。

宋代元嘉十年(433年),巴西、梓潼二郡太守周籍之督巴西、梓潼、宕渠、遂宁、巴五郡诸军事;十二年泰山太守申恬督鲁、东平、济北3郡军事;二十九年长沙内史庾深之加宁朔将军,督湘川7郡;元徽中,淮南太守周山图督高平、下邳、淮阳、淮南4郡诸军事;大明元年,吴兴太守沈文秀督吴兴、钱塘军事;宋末,齐郡太守刘怀慰进督秦、沛二郡。

宋、齐两代之湘州都督区只督湘川7郡(《宋书·海陵王休茂传》),并不牵涉他州,也是郡级都督区。

梁代南平王伟子恭以西阳、武昌二郡太守督齐安等11郡军事;天监十二年(513年)巴西太守张齐智督益州外水诸郡军事;梁末高唐太守韦载都督太原、高唐、新蔡3郡诸军事;陈华皎则以寻阳太守督寻阳、太原、高唐、南北新燕5郡诸军事。

陈太建中武陵王伯礼、桂阳王伯谋、新安王伯固均以吴兴太守都督吴兴诸军事;南康王昙朗子方泰为豫章内史,都督豫章郡诸军事;始兴王伯茂为南彭城太守,都督南琅邪、南彭城二郡诸军事。

另外还有不少记载,此处不再列举。所有郡级都督区中,最重要者当是会稽及沔中(沔北)两区,次则为马头淮西都督区、巴西梓潼都督区、南琅邪南彭城都督区及吴兴都督区等。但郡级都督区与州级都督区有一点很大的不同,那就是前者远不如后者规范。州级都督区相对比较稳定,是中央将所有的州级政区较有计划地分划为几个大区域,各设都督以治。而郡级都督区的设置则带有某些任意性,并非所有的郡都纳入都督区之中,只有要地才置督,这是一;郡级都督区的地域范围也有较大的伸缩性,不是一成不变,这是二;上述的任意性和伸缩性,常常是因人——都督——而异。有时为提拔某人,就在其太守(内史)职务上加督诸郡军事,而督区的大小往往也依人而别,这是三。

## 二、北朝的都督区、总管区、行台区

### (一) 北朝都督区

北朝都督区远不如东晋南朝发达。北魏道武帝、明元帝时疆域尚狭、分置未繁，未似南朝设置都督。至太武帝时拓宽疆土，则始采用都督制，首先以长安镇都大将加都督关中诸军事。献文帝以下都督渐多，但都督区不稳定，变化较大。而且都督除军务外，对刺史控制权也不明确。至西魏末年始有材料显示都督对属州行政之控制权，入周以后更为明显。《周书·代王达传》云：“建德初，进位柱国，出为荆淮等十四州十防诸军事、荆州刺史。所管泮州刺史蔡泽贓货被讼……乃令所司精加按劾，密表奏之，事竟得释。”北魏时都督区之彰著者有关右都督区，其幅员至大，实即后来之西魏疆域。东魏北齐见于史传不多，时已渐入行台区。

### (二) 北周总管区

总管区实即都督区的后身。《周书·明帝纪》载：“初改都督诸州军事为总管。”总管区比都督区稳定，且总管之权力大，但性质与都督无二。北周一代置总管府四十余所。

### (三) 北齐行台区

东魏北齐都督制不显著。在州以上地方行政机构以行台为重要。《通典·职官四》云：“行台省魏晋有之，昔魏末晋文帝讨诸葛诞，散骑常侍裴秀、尚书仆射陈泰、黄门侍郎钟会等以行台从。至晋永嘉四年，东海王越帅众许昌，以行台自随是也。及后魏之尚书大行台，别置官属。北齐行台兼统民事自辛术始焉。”行台是中央权力的行动机构，起初尚非统治地方的行政组织。以行台为地方行政机构，也许是从北魏道武帝开始的。《魏书·太祖纪》载：“皇始元年（396年）九月，并州平，初建台省，置百官。”这是在拓展疆域的过程中，以台省来统治新



领土。第二年十月中山平，第三年（天兴元年）正月克邺城，于是又分别在邺与中山置行台。但在北魏逐渐统一北方后，这一制度并未继续实行，地方行政制度是在正常的郡县制上面加上前述之都督制，并配合以镇戍制。可见行台在拓跋魏南下中原之时，只是一种临时措施。直到魏末大乱，行台制才再次实行。行台本是尚书行台的简称，意即尚书台的地方分部，即代表中央权力治理地方的行政机构，因此可以相机处理事务，如《魏书·孝庄帝纪》载：永安三年（530年）十一月，“以后将军、定州刺史薛昙尚为使持节、兼尚书，为北道行台，随机召发”。这里的行台已带上地区的限制，即“北道”。魏末之乱开始于北方与西方之边远地区，置行台于此时为了便宜从事，以免事事请示中央，贻误戎机。

行台制初行时，都督制仍存，所以往往就重州之刺史加都督，加行台，至东魏时仍然如此。到北齐时，大都督区制度逐渐消隐，而行台则普遍设立，浸假成为一级地方行政机构，同时又形成相对固定的辖区，似乎成为州、郡、县以上的一级行政区划，所以《周书·武帝纪》载建德六年（577年）二月平齐一事云：“齐诸行台、州、镇悉降，关东平。”把行台当成与州镇性质相同的行政组织。事实上从行台的施政范围以及施政内容来看，已经可以看成是一级准政区和准地方行政组织了。就施政内容而言，已经由纯粹处理治乱的军事性质变为综理民事了。《北齐书·辛术传》云：“武定六年（548年），侯景叛，（术）除东南道行台尚书……东徐州刺史郭志杀郡守，文宣闻之，敕术自今所统十余州地，诸有犯法者，刺史先启听报，以下先断后表闻……安州刺史、临清太守、盱眙、蕲城二镇将犯法，术皆案奏杀之。”上引《通典》所云当即由此而来。此例不但说明行台是兼摄军民两政，而且说明行台已是介乎中央与州郡之间的一级地方组织了。当然行台的介入行政事务，也不是一蹴而就的，而是由微而著，逐渐成形的。详察之，则魏末已有此征。《魏书·杨椿传》：“诏椿以本官加侍中兼尚书右仆射，

为行台，节度关西诸将。其统内五品以下郡县，须有补用者，任即拟授。”即是明证。

北齐行台官制至唐朝时已不明白。据严耕望从实例分析是：行台长官通常为仆射，少数尚书，也有尚书令，不似后来隋代行台省长官位尊，皆以尚书令担任。行台之长官大都兼治所之州刺史，是以军政而入民政的通例。行台所统地区大小因时因事因地而异，文献所载常不明确。往往只说“某州道”，或就方位言之，曰北道、西道、东北道、东南道等，如上述的北道行台即是一例。也有明举所统州数者，则通常为三四州之范围。

北魏末年虽已有行台之制，但其时都督区仍在起作用，故不如东魏北齐典型。

北齐最重要的行台是河南道大行台，为侯景所主。据《梁书·侯景传》载其归降表言，此行台所统在10州以上，即豫、广、襄、兖、南兖、齐、东豫、洛、扬、北荆、北扬等州。降梁以后此行台自然不存。除河南道大行台外，有代表性的行台还有并州大行台、朔州行台、晋州行台、建州行台、定州北道行台、幽州东北道行台、河阳行台、豫州行台、徐州东南道行台与扬州行台等<sup>①</sup>。

行台制度唐初亦曾实行，据《旧唐书·职官志》，武德年间凡置陕东、益州、襄州、东南、河东、河北、山东等开道行台尚书省。秦王李世民曾以一人兼领陕东、益州、山东等三道行台，而在他当了皇帝后，即马上废除行台制，因深知行台权力太大，有篡权的危险。

#### （四）隋唐总管府

北周灭北齐，总管府制度推行于北方。隋承周制，于统一天下以后又行之于全国。通隋一代，先后设置总管府64<sup>②</sup>。唐初犹行总管府

<sup>①</sup> 《北朝行台制度》，载台北师范大学《历史学报》第五期。

<sup>②</sup> 严耕望：《隋代总管府考》，载《中国学志》第六本，东京，1972年。

制,但不久又回到都督制去。《旧唐书·地理志》云:“高祖受命之初,改郡为州,太守并称刺史。其缘边镇守及襟带之地,置总管府,以统军戎。至武德七年,改总管府为都督府。”在改都督府前,于各地置总管府总共有71。若以淮水秦岭一线分南北,则南方有总管府34个,北方有37个,大约对半之势。总管府本由都督府变化而来,至此复回到原地,从周明帝武成间至此时,历半个世纪有余。此后唐都督府不只军事,且变成文官系统。故入于地理志中,都督府级别亦与州比。

### (五) 都督制的尾声

都督制大行于魏晋南北朝,北朝虽仿行之,究竟不甚发达。北齐所行为行台制,北周所行为总管制。齐为周所并,隋又代周而立,以至混一字内,故总管制遂行于天下而至唐初。虽然唐高祖复改总管为都督,但由于形势已经变化,军权已不在都督手中,故都督在唐演变而为地方行政官员,与刺史职责一样,所以无论《唐六典》、《通典》还是《唐会要》都把都督与刺史列在一起。其中《唐六典》载都督刺史的职权如下:“京兆、河南、太原牧及都督、刺史掌清肃邦畿,考敷官吏,宣布德化,抚和齐人,劝课家桑,敦谕五教。每岁一巡属县,观风俗、问百姓、录囚徒、恤鳏寡、阅丁口,务知百姓之疾苦……”这里的牧、都督与刺史显然都是同级地方政府的长官。所不同的只是设都督之州在地理上位于要冲之处而已。虽然名义上都督仍有属州,但实际上已无东晋南北朝时有督理诸州军事之责。至于《通典》所云:“掌所管都督诸州城隍兵马、甲仗、食粮、镇戍等(《新唐书·百官志》略同)”,当是沿前朝之职掌,非事实也。唐代兵力已入府兵制,与都督无大关系。平时都督发兵十人以上,若无符契,即犯擅兴律;若因事急需紧急调度,也要在事后呈报中央请求追认<sup>①</sup>。都督实已成为文职官员矣。

据《旧唐书》,若以贞观十三年大簿为准,则其时天下置都督府

<sup>①</sup> 《唐律疏议》卷一六,中华书局1983年版。

44, 领州 277。由新、旧《唐书》参照知天宝元年都督府减为 34, 又由《新唐书》所载知唐末共有都督府 52 (其中陇右八都督已在唐廷控制之外)<sup>①</sup>。宋以后, 并都督之名亦不存矣。

---

### 第三节 汉唐的都护府

---

都护府之制既可入军事型政区, 亦可入少数民族特殊政区, 但因唐之都护府与节度使有部分渊源关系, 故系于此。

汉代在正式的郡国政区之外, 还有一个相当特别的行政区即西域都护府。西域都护俸禄为比二千石, 近似郡太守的级别, 都护府地位相当于郡, 但所辖不是县, 而是以军事监护的方式管理天山南北绿洲上的 50 个左右的小国。

这些小国大致分为两类: 一类是行国, 即随水草游牧, 无定居; 另一类是居国, 建立城郭在绿洲之上, 从事农耕生产。西域诸国在汉武帝之前为匈奴的藩属, 经过武、昭、宣三代的经营, 才于公元前 60 年设立西域都护府, 将这些小国置于军事监护之下。这是中原王朝领有西域版图的第一步。西域都护并不干预各国原有的制度和生产生活方式, 只要求他们效忠汉王朝而已。

在西域设置都护府的形式, 从汉代一直延续到唐代 (中间一度改为长史府), 但其间若断若续。唐朝前期国力鼎盛, 在天山南北分设安西大都护府和北庭都护府。这时北庭都护府以下辖县, 与内地正式的州县无别。但天山南路的安西都护府仍以军事监护形式, 管理诸国。《唐六典》云: “都护、副都护之职, 掌抚慰诸蕃, 辑宁外寇, 覘候奸谲, 征讨携离。” 所以都护从实际上来看既与州刺史相当, 可以辖县; 另一

---

<sup>①</sup> 《唐代都督及军镇制度与节度体制创建之关系》,《大陆杂志》八九卷四期。

方面又是专门设置于边疆少数民族地区的特殊政区，同时还是边防的军事机构。

唐代不但在西域设置都护，还把这种制度推广到东、北、南、西各

方向的边境地区。在辽东的都督府，在东北的建安府，在西北的安西都护府，在西南的南宁都护府，在越南的建安南中都护府，在西南设

于、安北大都护府，在越南北部建安南中都护府，在西南设南宁都护府。其中单于、安北和安南三个都护府也都统县，与正州无贰。安东都护府初设在平壤，只起监护作用。唐廷因平定高丽国所置的都督府和州县，概用当地首领为都督、刺史和县令。但不上十年，因当地民族的反抗，安东都护府内撤至辽东，再徙于辽西，安史之乱以后罢废。南宁都护府唐朝中期才设，管理西藏云南地区少数民族，但只起羁縻作用而已。

因此唐代都护府名称虽一，而实质各异，大抵在汉化程度较深地方，都护府已是正式政区，其次则保留监护性质，对所辖少数民族仍以故俗治理；第三种大抵只是挂名而已，没有真正的管理效能。在东、南、西南三个方向，唐代疆域都不如汉，但在西域地区唐代的版图却超过汉，并比汉代的统治更为深入，这不单是唐代国力鼎盛的缘故，也是十六国时期以来长期经营的结果。公元四世纪中期，前凉已在今

以后,于全国范围内实行镇戍形式的军事制度,以巩固统治,并采用不同的军镇形式与地方行政机构相结合,来统治不同地区的居民,亦即在东南汉人聚集地域仍保留郡县制,同时并参杂镇戍制,而在西北鲜卑和其他少数民族生息地区则利用纯粹的镇戍制进行管理。两大地区的分界是大致由和龙镇(今辽宁朝阳)向西南,经平城(山西大同)、太原、龙门,横过渭北,经上邽(今甘肃天水)至仇池(甘肃西和县南)。

## 一、镇戍的类型

北魏一代前后所置的镇在 80 以上,按其性质大致可分为三类<sup>①</sup>:

1. 设在非州、郡、县地区的镇有:沃野、怀朔、武川、抚冥、柔玄、怀荒、赤城、御夷、薄骨律、统万(太和废镇前短时置,与夏州同治)、高平、枹罕、鄯善、凉州、晋昌、敦煌、焉耆。这 17 镇位于北方与西北,北魏前期置,而且大多至末年才改州。

2. 与州同一治所的镇有(下列地名中前为镇名,后为州名):和龙营州、云中朔州、平城恒州、长安雍州、上邽秦州、虎牢北豫州、悬瓠南豫州、彭城徐州、瑕丘东兖州、东阳青州、东莱光州、仇池有时与梁州同治。以上 12 镇除平城迁洛阳后所置,宣武中叶尚见,其他 11 镇在太和中叶因汉化已废而置州。又有 4 镇较为特殊,与郡同一治所,即陇西镇与陇西郡、新野镇与新野郡、汝阴镇与汝阴郡、盘阳镇与东清河郡。其中唯汝阴镇在太和末,其余皆为太和以后事。这些镇名义上不统土地人民,但有都督本州军事并督附近诸州,且兼本州刺史者。在当时,既督军事实即干预一切,故权力有时甚至超过西北诸镇。

<sup>①</sup> 参见严耕望上揭书。

3. 参间于州郡区内,而不与州郡同治所之镇:这种镇有时设在不归地区,如《魏书·韩均传》载:“广阿泽在定、冀、相三州之界,土广民稀,多有寇盗,乃置镇以静之。以均在冀州,劫盗止息,除本将军广阿镇大将加都督三州诸军事。”广阿镇之置有些类似明朝的南赣巡抚设在赣闽粤湘交界,只是规模小多了。这一类镇共有 22 个,其中的 18 镇后来有 11 镇改为州,7 镇改为郡,大多在太和年间改置。以下即这些镇的名称与他们所改置的州郡:灵丘镇-灵丘郡,广昌镇、九原镇-肆州、离石镇、吐京镇-汾州、柏壁镇-东雍州、广阿镇-钜鹿郡、平原镇-平原郡、枋头镇、河内镇-怀州、杏城镇-东秦州、李润镇-华州冯翊郡、三县镇-班州、雍城镇-岐州、武都镇-武都郡、武兴郡-东益州、隆城镇-南梁州,陕城镇-陕州、鲁阳镇-荆州、临济镇、谷阳镇-平阳郡(后为谷阳郡)、宿豫镇-宿豫郡。

除以上 55 镇外,其他镇的性质不明。

## 二、镇戍的行政组织

本来镇戍制是普遍设于北魏全境的军事制度,但设在东南郡县地区的镇与州同一治所,镇将只治军,不管民,而在西北不设郡县地区,镇以及镇以下的戍就代替州郡县的作用,成为军区形式的行政区划,镇将和戍主就相当于刺史、太守和县令。一般来说,与州相当的镇设都大将为首长,与郡相当者则称镇将,所以北魏前期的高层政区是州镇并称。《魏书·世祖纪》云:“真君元年州、镇十五民饥”,视州与镇为同一类型政区,但以地位而言,镇在州之上。且镇将常常在统军之外兼督数州,如长安镇都大将常都督关西秦雍等州诸军事,兼雍州刺史。故时人以为镇将“重于刺史”。北魏后期,东南诸镇皆已改为郡县,西北诸镇虽仍保留,但地位已经降低,故《崔光传》载其子勔任“宁远将军、清河太守,带盘阳镇将”。于是时论又云“州名差重于镇”。

州以下有郡县,镇以下则有军戍。据《魏书·地形志》,汾州“延和三年为(吐京)镇,太和十二年置州”。而汾州下属之西河郡隰城县“太延中改为什星军,太和八年复”。州改为镇,郡县即改为军,反之亦然。又《元和郡县志》肃州条云:“后魏太武帝平沮渠氏,以酒泉为军,属敦煌镇。明帝孝昌中,改镇立瓜州,复置酒泉郡”,亦是一证。南北朝时代,边疆州郡皆置戍,故镇以下也必然置戍。如《魏书·灵征志》载,肃宗熙平元年“敦煌镇上言晋昌戍木连理”,但军戍之间关系不详,一般以为戍位于军之下。西北军镇所管理的镇民主要是拓跋部族的成员,这些人不愿改变原有的生活方式,不愿随王室迁到黄河中下游地域,仍旧实行部落统治的行政制度。还有一部分镇民是被迫迁徙的汉族或其他少数民族,包括豪门大族与部落首领。第三类人是被发配的罪犯。对于这些人采用军事管制的办法最为适宜,因而所有镇民都隶属于军镇,称为府户,不再另设民政机构予以管理,而是用镇这一驻防军区的组织形式进行统治。

军镇制度盛行于北魏太武帝至孝文帝前期的60年间(大约422—484年),此后由于孝文帝迁都洛阳,加速汉化,军镇逐渐废除,镇废为州,或废为郡,戍废为县。后来北方的六镇起义更加快了这一进程,所以北魏后期已经实行近乎纯粹的州郡县制,只是边境还保留着少量纯粹军事性质的镇戍。

---

## 第五节 明代的都司卫所

---

朱元璋建立明朝以后,很注意吸取前代经验教训,尤其因为仰慕唐宋之制,往往进行模仿并加以改造发展。如高层政区就学习宋代的路,实行都、布、按三司分立的制度。而都司卫所制又与唐的府兵制有相似之处。



明初在天下已定之后,在边疆要害之处遍设卫所,作为军事布防之用。卫所的组织大率是以 5600 人为一卫,每卫分为前、后、左、中、右五个千户所(《明史·兵志》),每千户所,1120 人,下设 10 个百户所,每百户所设总旗二,小旗十。卫所管辖军户,即军士及其家属。军士都是世籍,也就是世代代为兵,平时垦屯自给,遇有战事则上疆场。

卫所起初直接隶属于中央的大都督府,后来按地区分属于设在各省的都指挥使司。不久,行省又被改造成布政使司,于是都司和布司就分别掌管地方上的军、民二政。唐代的府兵虽然也是战时为兵,平时为农,但统兵的折冲府却与行政区划无涉,而明代的部分都司卫所却是一种特殊的地方行政组织和行政区划。

先说卫所。明初洪武年间罢废部分边境州县,建立卫所,这部分卫所有自己的管辖地域和户籍,俗称为实土卫所。卫相当于府州,所相当于州县,成为地方组织与行政区划的一种。内地的卫所则星罗棋布,与府州县相杂错,只是单纯的军事组织。一般而言,作为行政系统的州县与作为军事系统的卫所是两不相涉的。但在边疆民族地区,这两个系统有时有相混的情形发生。如云南的澜沧卫军民指挥使司,在洪武年间就兼管军、民二政,亦即既领千户所,又领北胜、永宁、蒗蕨三州(景泰《云南图经志》卷四)。有的卫虽然不下辖州县,但因所领民户较多,也称为卫军民指挥使司,如贵州的都匀卫即如此。弘治七年,划出都匀卫的大部分地域设置都匀府,隶属于贵州布政司,该卫之名称就“节去军民二字……止称都匀卫指挥使司”(《明孝宗实录》卷九七)。

实土卫所之外还有实土都司,在第四章中我们已说过明代高层政区定制为两京十三布政司,与 13 布司同一治所的有 13 都司,这 13 都司都是非实土都司,但其中的陕西、四川、湖广、云南、贵州 5 都司领有实土卫所。在 13 都司之外又有 3 个与布司无关的都司,其一

是辽东都司,置于今辽宁地区,全为实土,领 25 卫、2 州;其二是万全都司,在河北北部,大部分为实土;其三是大宁都司,即元代大宁路(今冀辽交界处),原为实土,后来侨治于保定府,已非实土。

在 16 都司之外,又有 5 个行都司。设于边境海疆重地,其中陕西、四川行都司为实土,山西行都司为部分实土,福建和湖广行都司则非实土。在都司和行都司以外,又有 2 个留守司,也分统部分卫所,一是中都留守司,二是兴都留守司。中都即安徽凤阳,是朱元璋老家;兴都即湖北钟祥,为嘉靖皇帝父亲陵墓所在。二留守司俱非实土。

这样,明代分统卫所的地方军区共有 23 个单位,即 16 都司,5 行都司和 2 留守司。其中的实土都司和行都司以及实土卫所的名目都列在《明史·地理志》当中,表明是行政区划的一种。又,非实土的 13 都司则与 13 布司并列。而无实土的行都司、留守司和卫所都不列于《地理志》中,以示与政区无涉。如赫赫有名的天津卫,在《明史·地理志》中就找不到。由于有《地理志》的记载,实土卫所的范围是比较清楚的。而内地的非实土卫所因与府州县错隶,且卫所多与府州县同治一地,故其编户屯田情形今已无法弄清。不过沿海卫所情况却有些特别,与邻近州县的界线划得比较清楚,卫所之治地也多与府州县治不同城。有些卫还留下方志,因此对其辖地范围就能大致复原出来。如据乾隆《威海卫志》可知该卫“东距海一里,至刘公岛水面十里,南至文登县九十里,西至宁海州一百二十里,北至海十里”。但威海卫的实际管辖地面并不止这一范围,还应包括在宁海州与文登县境内的 18 个屯。这 18 个屯是因为威海卫“地薄山童”,不够屯种而拨出来的。威海卫因为是沿海军事重地,故不但有方志传世,而且记载比较详细,使我们今日得以知道其地域范围与编户多少,其他卫所就不一定有这么方便了。

明代都司卫所制度十分复杂,上面所说只是梗概。除鞬糜都司卫所外(详后),明代后期正式版图是由两京十三布政使司和两个实土

都司(辽东和万全)所组成。实土的行都司和非实土的都司都不作为行政区划单位看待,如陕西都司和陕西行都司辖区之和就是陕西布政使司的范围,故只以陕西布司为一个政区计算,但这只是名义上的说法。实际上,陕西布政司是管不到陕西行都司的,不但如此,也管不到陕西都司下辖的卫所中的土地与编户的。

都司卫所制度对御外和靖内都起过一定的作用,但到明代后期,这一体制已渐渐松弛。清代初年都司已废,而卫所尚存,但性质也变成纯粹军事组织。至雍正年间,卫所大都已改为府州县。如西宁卫改为西宁府,天津卫改成天津直隶州,上海附近的金山卫也辄转变为金山县。但是卫所制度行之三百年,许多地名已留下很深的烙印,所以口头俗语仍留下许多痕迹,如喻北京人老于世故为京油子,而称天津人善于言词为卫嘴子,这卫就是因天津卫而来。

卫所的裁废过程是由内地而边疆,由北方而南方,先无土卫所后实土卫所。有些地方在明代是边徼之地,到清中期成为内地后才予裁撤。如甘肃安西等五卫原属明之西北边防要地,属陕西行都司所辖。清乾隆二十四年,天山南北路平定,新疆地区入版图。安西五卫变成内地,当年陕甘总督杨应琚就要求改此五卫为郡县。杨在奏折中说:“安西地方,向因远处沿边户口稀少,设立卫官堪以办理,是以前只分设安西、柳沟、沙州、靖逆、赤金五卫……今则五卫地方,生聚日聚,田土渐辟,凡经理屯务,抚辑兵民,审理词讼,已非备弁所能料理。且恭逢圣主,德威远播,准噶尔全部荡平。在安西五卫昔时止为关外之藩离,今日则同内地之阡陌……似宜酌设郡县,始足以符体制而资治理。”而后杨应琚又建议将五卫改为一府三县,即以安西、柳沟二卫并为一县,靖逆、赤金二卫并为一县,沙州卫则因户口较繁,改为一县<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 《雍乾时期地方改制史料》,载《历史档案》1992年第2期。

非实土卫所的裁撤较为简单,一道命令即可。实土卫所则需在裁撤的同时改成郡县,一般的改造过程如同上例,当然还有更复杂的情形,此处不赘。在大部分卫所裁撤完毕后,仍有少数卫所保留下来,尤其是在南方的一些卫所,直到光绪二十八年方才最后裁完。如江苏的苏州卫等 10 卫,安徽的凤阳卫等 9 卫,江西的南昌等 3 卫,赣州等 8 所,都是该年裁废的<sup>①</sup>。

## 附说：宋代的军

上面说到许多类别的军管型政区,但竟没有一类是以“军”作为政区或行政组织的通名的。宋代虽有以“军”为通名的政区,却反倒是正式的统县政区。军的建制自唐代而来,本隶属于节度使,是军旅之号,而不是行政区划的名称。

唐初的制度,军事区域与行政区域分开,在边境建立节度使—军—守捉三个层次的军事单位,每个层次都有其驻地和管辖范围,但不成为行政区划。唐后期,节度使辖区成为高层政区——方镇(道)。五代时期,军事活动频繁,诸军开始与州并列,分疆而治,军旅之号渐成政区之名。

宋代以后,从边境到内地都设有以军为通名的,与府、州、监同为一级行政区划。军的地位较低,相当于下等州,即所谓“同下州”。本来军设在边境是防御的需要,置于内地是为绥靖的目的。若某地原由县所辖,一旦地方不靖,就可能设军严以治理,从而成为统县政区。军也可能升为州,但不意味着治安职能的丧失,而是表明从准州级单位提升为正式的州级单位。州有时也可废为军,这也并不说明其军事地

<sup>①</sup> 转引自牛文汉:《清代政区沿革综表》所引档案《光绪二十八年正月十七日内阁上谕》。

位的增强,而只是说明政治地位的降低。

所以到宋代,军的称号变成只是政区地位的表征。军的地位虽低于州,但却高于监。例如荆湖南路的桂阳监是因采矿业而设,到南宋时就升为军,并非因采矿业的停顿。从五代置军的例子来看,县、镇、渡口、州、监可以置军,或升或降,没有一定的规律。至于军和军额的不同,前面已经说过,此处不再赘述。

---

## 第六节 军事因素对于行政区划的影响

---

在政治因素之外,军事因素也对地方行政制度起着不可忽视的作用。一则因为军事行动直接与政治目的相关,二则由于国防治安方面的特殊需要。在军事因素的作用下,政区的幅员、形状、边界等方面都有特殊的表现。我们在前面各章中已经提到如秦代边县与边郡的密集,汉代的边郡的横向布置,北宋安抚司路幅员较小,数目较多等现象。这里再举两个例子说明军事行动和军事征服以后,政区的划分往往与军事行动过程和军事区域密切相关。

### 一、宋代荆湖北路的区划

今天湖南省包括湘、资、沅、澧四水流域,但在宋代,湖南只有湘、资两水的范围,澧水和沅水流域却属荆湖北路所有,因此湖北向南伸出一块舌状地区,插入荆湖南路与夔州路之间,直至与广西为邻。这种状态的产生就是军事行动的直接后果(参见图 4-4)。

湘西地区虽然在唐代已置州县,但统治并不深入,许多地方处于羁縻状态。宋代熙宁年间北方对外用兵,在南方也派兵深入湘西的南北江蛮地区,打算将其改造为正式政区。负责这次军事行动的是后来

位居宰辅的章惇,他以荆湖北路为根据地,溯沅江而上,用“三路兵平懿、洽、鼎三州”,于是湘西正式入宋版图,逐步改造为辰、沅、靖三州,归荆湖北路所领,因此出现宋代湖北遂有洞庭湖以南地区的现象。

这样一来,荆湖北路的形状显得很规整,所以南宋绍兴元年一度将荆湖南北路改为东西路,不过仅只一年,又恢复南北路原状。元代大致沿袭宋代成规,湖广行省属下的湖南道宣慰司亦不领辖沅、澧流域。直到清代湖广分为湖北、湖南两省时,湘西地区才归湖南所属。

## 二、元代初期的行省区划

在第七章中已经提到元初行省的区划是战时临时体制的反映,也是军事征服过程的直接产物,现在我们来分析一下行省和军事行动的关系。

元初中统元年(1260年),立陕西四川行中书省,辖今陕西、四川以及甘肃部分地。这个幅员辽阔、跨越秦岭南北的大行省正是由于从北向南和自东至西的军事征服过程改造而成。缩小点范围讲,今陕西秦岭南北地区是在同一次军事行动中被占领的。公元1230年末,成吉思汗幼子拖雷率军侵入金朝的陕西,第二年越秦岭,入宋境,逾散关,破凤州,屠洋州,围兴元(今汉中市);分兵西进,入沔州,沿嘉陵江而南,至西水县(今四川阆中西)而还,主力留兴元、洋州间。于是关中和汉中同时入蒙古军队之手。这就是今天陕西领有秦岭南北之地的起因。

五年以后,蒙古军队以陕西为根据地又大举南下,入成都,旋弃去;又过五年(1241年),蒙古军队达海部汪世显再度入蜀,陷成都,随后占领四川其他地方。与首次入成都同时,蒙古军又从陕西西向招降金朝之秦、巩诸州,所以后来建立行中书省之时就把陕西、四川组成秦蜀行省(即陕西四川行省)。

元初南方的湖广、江西、江淮、福建四行省的区划也是由于元军平宋的进军路线与时间先后来划定的。1274年六月，元世祖下诏全面攻宋，以丞相伯颜为统帅，行中书省事。九月，伯颜从湖北襄阳出兵，大举南进。十二月，元朝大军抵达汉口。第二年兵分三路：丞相伯颜率诸将直趋南宋首都临安（杭州），左丞阿里海牙径直南下取湖南，蒙古万户宋都带等人行都元帅府取江西。

伯颜所率元军主力自二月开始，次安庆府，下太平州、和州，入建康府（南京）、宁国府（宣城），宋江东路全部归元，随后又由建康下常州，降平江府（苏州）。第三年正月入嘉兴府，军次皋亭山，于是宋室投降，元军入临安。二月，两浙路大都归元。后来的江淮行省即以此次军事行动所征服的淮南东、西路，江东路和两浙路设置。宋室投降后，部分大臣拥帝毘人海，伯颜于是又遣人往泉州策反蒲寿庚兄弟降元。第四年，宋福建路人元，以立福建行省。

攻湖南的一路于1275年三月败宋兵于荆江口，岳州（岳阳市）降元。接着，宋京湖制置使等以湖北首府江陵降元，并为元军据抚两湖。十月，元攻湖南首府潭州（长沙），翌年春，潭州破，湖南诸州闻风而降。随后元军越南岭入广西，陷首府静江府（桂林），阿里海牙于是分兵取广西各地。第四年，广南西路全部“归附”。后来所建湖广行省即以宋荆湖南北路及广南西路组成，北从淮水之源南至海南岛，南北纵向长度1600公里以上。

攻江西的一路，在1275年十一月军次隆兴府（南昌），宋江西转运使降。行都元帅府檄谕江西诸府归附，江西路遂属于元。翌年六月，行都元帅府准备进军广东，但受宋兵阻挠要求增援，在一度反复之后，第四年正月知循州刘与以城降，随之又破梅州，至九月，广南东路诸州皆“内附”，江西广东一线战事结束。后来的江西行省即合并宋江西路和广东路而成，北从长江，南至海滨，呈一狭长形。

另外，早在1253年，忽必烈就从四川宜宾出发，分兵三路，越大

渡河,以革囊渡金沙江破大理,平定云南。忽必烈称帝后,先封皇子忽哥赤为云南王,到至元十二年(1275年),即下诏攻宋的第二年正式建云南行中书省。

所以到元代天下大定以后的至元十七年(1280年),全境共分为上述六个行省及中书省直辖的腹里七个部分(参见图4-6)。其时腹里的范围极广,包有淮水以北山陕间黄河以东的广大地域。很显然,六行省的区划完全是军事行动的直接后果(同时各行省的首府也是军事行动的指挥中心),这种战时体制并不能适应和平时期的行政管理需要,所以过了一段时间以后,这个体制就逐步得到调整。

首先是四川行省从秦蜀行省中分离出来,这是至元二十三年的事,四川首次作为单一的高层政区出现。但是这时的四川与宋代川峡四路的范围有所不同,汉中盆地由于与秦岭以北地区同时入于蒙之手,所以已和陕西牢牢结合在一起,从此不再属于四川,以至于今。

其次是组建新省,至元二十八年,将中书省黄河以南地区及湖广行省与江淮行省的长江以北地区划为河南江北行省。而后江淮行省改名江浙行省,大德三年(1299年),罢福建行省入江浙行省。于是元初的6个行省到元代中期调整为7个行省。

另外,在东北又置辽阳行省,在西北又建甘肃行省,在外蒙古以北又建岭北行省,因此元代中期的行政区划体系是中书省和10个行中书省并存的格局,大致进入比较合理的阶段。

以军事行动范围作为行政区划也有现代的例子。新中国成立初期的东北、华北、华东、中南、西北和西南六大行政区也是根据解放战争时期四个野战军的作战区域划定的。但这也是临时体制,三年以后,大行政区的人民政府或军政委员会一律改为行政委员会,不再作为一级政权,只代表中央人民政府,对各大区实行领导和监督工作。又过一年半,在1954年6月,为了加强中央集权统一的领导,减少组织层次,大区一级机构完全撤销。



# 第十三章 道、左郡和土司—— 少数民族地区的特 殊行政制度

中国是一个多民族的统一国家，自秦代以来就重视采取合适的民族政策，在少数民族地区实行与中原内地不同的地方行政制度，以有利于国家的巩固与民族的团结。一般而言，少数民族多居住在边疆地带，这些地带为了防御的需要，常常设置有军管型的行政组织，这些组织往往与少数民族的特殊行政制度结合在一起，不容易分开。例如汉代的西域都护府是军事督护型机构，但所管辖的却是少数民族所建立的西域诸国。又唐代边区的都护府与都督府是军事机构，但治理少数民族的羁縻府州却归其所领。因此本章所述与第十二章军事型的特殊制度难以截然分开。

从秦到清，中央政府对少数民族地区的施政大致是以羁縻为始，实行名义上的统治，或者说是统而不治；进而渐次实行间接统治，最后才是直接治理。在两千年中，少数民族地区的地方行政制度有过多种形式的变化，但归结起来就是上而这三部曲。《史

记·司马相如传》载，相如为了谏阻开通西南夷，假蜀地父老的口吻说：“盖闻天子之于夷狄也，其义羁縻勿绝而已”，意即皇帝对少数民族的统治只要停留在名义上就可以。《索隐》解释说：“羁，马络头也；縻，牛缰也……言制四夷如牛马之受羁縻也。”羁縻一词当然有贬义，但其用意是只要政府使用笼络手段，而不必直接统治。从秦到宋，基本上执行的都是羁縻政策。有的少数民族只是表示臣服，受领封号，不时朝贡，名义上内属而已。有的少数民族虽然在王朝版图之内，但朝廷并不过问其内部事务，只是通过其首领来实现间接统治，有时虽有内地行政组织和行政区域的名称，但实质都与正式郡县制完全两样。元代以后，改行土司制度，表面上还是采用羁縻手段，但实际上已通过派至土司当中的流官来进行半直接的治理。明代中期起又逐渐采取改土归流政策，经过四五百年调整，才把少数民族地区的地方行政制度基本纳入郡县制之中。本章所述就是从秦到清少数民族地区地方行政制度的变迁概况。

---

## 第一节 秦汉的道和初郡

---

秦汉的道是县一级的行政单位。据《汉书·百官公卿表》，秦代设道以管理少数民族，即所谓县“有蛮夷曰道”。汉承秦制，保留道的建制，《汉书·地理志》后序说，西汉末年有道32。道是少数民族的聚居地，这从许多道名可一望而知，如氐道、旬氏道、刚氏道、湍氏道是氐族及其各个分支所居；羌道、獐道、翟道是羌人、獐人、翟人集中的地区；夷、狄、戎是华夏族对周边民族的称呼，戎邑道、夷道、狄道之名即由此而来；还有些道名比较特别，如绵诸道、獯道、义渠道，其实也都是少数民族的名称，绵诸、义渠都是戎人的

分支<sup>①</sup>。道的行政管理方式与一般的县有何区别，今已不明，但推测起来至少应有两个特点：一是保留少数民族原有的生活方式，二是在征收赋税方面有所优待。

但是西汉道的分布却使人产生一个疑问：汉代是多民族的统一大帝国，除汉人以外，边郡到处分布着少数民族，何以道的数目只有32，而且分布在西北和西部诸郡？如果仔细分析一下，就会发现道的分布范围主要在战国末年秦国境内，这似乎说明道的设置可能早到战国时代。当时秦国在征服少数民族政权后，就设道予以治理。秦惠文王十一年县义渠，很可能随之置义渠道。南郡的夷道也置于秦始皇统一全国以前。云梦秦简中的《南郡守腾文书》发布于秦始皇二十年，其时已有“南郡守腾谓县、道啬夫”的话，可见南郡早有道的建置，也许正是秦昭王取南郡以后的新政。汉初继承秦代政策，可能又增设了若干道。当时西汉版图比秦代要小，无需制定新的管理少数民族的政策。汉武帝元鼎年间以后，情况就大不相同，南越、西南夷等大片地区归入西汉版图，这时少数民族的居住地已不是零散的点，而是大片的面，过去设道的办法已不适用，因此元鼎六年（前111年）后武帝在南越、西南夷地区置初郡17，以为管理少数民族的特别行政区域。初郡的特点是：“以其故俗治，无赋税。”初郡的设置就是取代道制的新措施。在初郡内仍然保留少数民族那一套统治机构，封其君长为王，为侯，如牂柯郡与益州郡中的句町王、夜郎王、滇王等。由初郡的制度可以推想，道与县的最大区别，恐怕就在行政制度上。道以下大约不设乡里，而保留土著的行政管理方式。后世如南朝的左县，唐的某些羁縻州郡，及元代以后的土司实都滥觞于秦汉的道，可惜由于文献资料的缺乏，不可能对道制进行更深入的研究。

<sup>①</sup> 《汉书·匈奴传》。有关秦汉道的考证，请参见拙文《西汉县城特殊职能探讨》，载《历史地理研究》第一辑，复旦大学出版社1987年版。

## 第二节 南朝的宁蛮府、左郡左县和俚郡僚郡

蛮、夷是古来对少数民族的通称，故秦汉时期的县“有蛮夷曰道”，但蛮有时也专用来指南方的少数民族，即所谓南蛮、东夷、西戎、北狄。而俚、僚则专用来称呼南方的某些少数民族，不见于北方。南朝境内的少数民族可以统称为蛮，也可细分为蛮、俚、僚、夔、巴、蜀、越、濮等，但所有这些名称都不那么明确，经常有混用的情况，故又有蛮僚、蛮夷、夷僚、蛮俚、俚僚等混称。

作为专称的蛮、俚、僚三族，人数较多，居住地域较广，民族特点显著，因此南朝政府特别设有专门政区予以治理，这些政区的情形各有不同，以下分别予以叙述。

### 一、蛮族和宁蛮府

以种属和活动地域而言，南朝时期的蛮族可分为两大类：一为荆、雍州蛮，一为豫州蛮。前者据称是盘瓠之后，以犬为图腾，故别称为盘瓠蛮。东汉时，其主要居住地在武陵一带，即今湖南沅澧流域，故又称武陵蛮。东晋以降，渐次北迁，遂以荆、雍二州为活动中心。豫州蛮相传是廩君之后，以白虎为图腾。其先出于武落钟离山（今湖北长阳县西北），散居于巴郡、南郡（即今鄂西川东一带）。东汉时徙居江夏界中，及南朝，主要居住地在西阳郡（今大别山西南麓），称西阳蛮。因西阳有蕲、浠、巴、赤、亭、西归五水，故又称五水蛮。五水蛮是豫州蛮的主体，但豫州蛮的分布并不限于五水流域，而是向四周不断扩展的。

关于蛮族的分布地，《魏书·蛮传》云：“在江淮之间，依托险阻，

部落滋漫，布于数州。东连寿春，西通上洛，北接汝颍，往往有焉……陆浑以南，满于山谷。”《南齐书·蛮传》则说：“蛮，种类繁多，言语不一，咸依山谷，布荆、湘、雍、郢、司五州界。”这些记载大致符合实际，若细加考察，则除《南齐书》所载五州外，尚有南豫、豫、江、梁、益五州，分布面颇广。

东晋南朝政府为了加强对蛮族的控制，又为了适应少数民族的特点，因此在蛮族集中的地区设置宁蛮府，予以统辖。齐梁两代，宁蛮府单独划领郡县，比于州级政区。其长官为宁蛮校尉，地位高于一般州刺史，而相当于“刺史领兵者”。宁蛮校尉之置不始于齐，东晋安帝初已有宁蛮府之设，由雍州刺史兼领宁蛮校尉，治襄阳，开府置佐，一如诸州。其后历宋、齐、梁三代，一直沿而未革，直至梁元帝承圣三年（554年）西魏占领襄阳后，宁蛮府才不复存在。但由于材料不足，对历代宁蛮府的具体变迁至今还不十分清楚。东晋及宋时宁蛮府似未自行辖领郡县，而南齐之宁蛮府则领西新安、义宁、南襄、北建武、蔡阳、永安、安定、怀化、武宁、新阳、义安、高安、左义阳、南襄城、广昌、东襄城、北襄城、怀安、北弘农、西弘农、析阳、北义阳、汉广、中襄城，凡24郡。前12郡领66县，后12郡领县缺载。至于梁代宁蛮府，领郡可考者唯有南襄、安定、蔡阳、弘化等。

与宁蛮校尉相类似的官员尚有不少，举其要者有：南蛮校尉，治荆州，理荆州蛮；安蛮校尉，治豫州，理豫州蛮；三巴校尉，治白帝城，理荆、益两州接壤处（曾置巴州）蛮僚；平蛮校尉，治益州，理梁、益二州僚；镇蛮校尉，治宁州，理宁州僚。此诸校尉，大抵以所治地之州刺史兼领，但似不单独开府与领郡。

比校尉低一级，与太守、内史相当的还有护军一职，如镇蛮、安远、宁蛮等护军。一般而言，庐江、晋熙、西阳太守加镇蛮护军，武陵内史加安远护军，但谯、淮南、安丰、汝阴、梁、寻阳、南新蔡等郡国也曾设镇蛮护军，西阳、寻阳太守也曾加宁蛮护军。

又,与护军相仿的还有督护。如广州俚人“楼居山险,不肯宾服。西南二江,川源深远,别置督护,专征讨之”。以此而有西江督护、南江督护之置,后来又增置东江督护。督护位于校尉之下,一般也以郡太守充任,如西江督护多由高要太守兼领。

无论是校尉,还是护军、督护,皆得开府置佐。这类军府,独立于州府、郡府之外,有僚属、有军队、有钱粮、有防区,实力十分雄厚。以南蛮府为例,僚属有长史、司马、参军、主簿,开销“岁三百万,布万匹,绵千斤,绢三百匹,米千斛”。兵额数虽不知,但防区很大,据《水经·江水注》云,自油口以东,“渊潭相接,悉是南蛮府屯”。刺史领校尉,太守、内史领护军、督护,均开三府,一府莅民,一府统军,一府治蛮(俚、僚),三套机构分其责而治之,由东晋而梁、陈不变。

然而除了宁蛮府外,其他蛮府或治蛮护军或督护均未见领属郡县,也就是说不是行政区划的一种。宁蛮府之所以成为特殊政区,有其历史背景。宁蛮府所治之雍州蛮在诸蛮之中势力最为强盛,又多不宾服,常恃险为乱,官军疲于征讨;加之该蛮居住地跨南北朝疆界,一旦起事,容易为北朝所乘,事实上,北朝也着意招徕,以争取蛮酋,与南朝为敌。刘宋时虽采取多种措施,如移蛮人于京师,以削弱其力量;引蛮人出平土,以便于控制;割雍州为实土(雍州原为侨州),以增强宁蛮府实力;任皇子为宁蛮校尉,以提高其地位;但收效并不显著,蛮人的反抗仍然前后相寻。所以到南齐时,遂作根本性的变革,直接划出一部分靠近北朝边界的蛮人聚居区(主要是沔北地区)置郡立县,由宁蛮府直接治理,在平时加强行政管理,而一旦蛮人反叛,即迅速以重兵镇压。这一措施看来行之有效,所以到梁代依然奉行不改。

## 二、蛮族和左郡左县

南朝的左郡左县为何以“左”命名,历来有各种不同的解释。注

《资治通鉴》的胡三省说：“自宋以来，豫部诸蛮率谓之蛮左，所置蛮郡谓之左郡。”此解可称允当。本来“南方曰蛮”毫无贬义，但到南北朝时蛮人却以称“蛮”为辱。《隋书·地理志》云：“诸蛮本其所出，承盘瓠之后，故服章多以斑布为饰。其相呼以蛮，则为深忌。”既然“蛮”字触忌，就变通一下，称之为“左”。以“左”称少数民族，由来已久。子曰：“微管仲，吾其被发左衽矣。”西汉扬雄《蜀记》有“左语”，西晋左思《魏都赋》有“左言”，东晋郭璞《南郊赋》有“左带”。至北朝，颜之推《观我生赋》更明确地说：“自东晋之违难，寓礼乐于江湖。迄此几于三百，左衽浹于四方。咏苦胡而永叹，吟微管而增伤。”说少数民族左衽被发，只是表明他们的风俗特别而已，丝毫不含贬意，故刘宋以左代蛮，就避免了刺激蛮族的麻烦。

左郡左县始创于刘宋建国初期。《宋书·州郡志》载：“南陈左郡太守，少帝景平中省此郡，以宋民度属南梁、(南)汝阴郡……孝建二年以蛮户复立。”这是有关左郡最早的文献记载，估计当建于永初年间。初置时南陈左郡尚杂有汉人(当时称宋民)，并不纯是蛮户。后来南陈左郡一度撤销，将宋民归属他郡，而后再重立时，就纯是蛮户了。蛮户立郡在东晋时已有，如桓玄移沮、漳蛮二千户于江南，立武宁郡，领二县<sup>①</sup>，但此郡并不以左郡称。

左郡左县多建于宋元嘉后期和孝建、大明、泰始年间以及齐永明时，尤以元嘉二十五年与永明中为主。这恰是蛮人起事被征服及蛮人归附的高潮，故左郡左县之命名体现了建置时间、抚慰及祝愿之意，如宋安、齐开、齐通、始新、新平、遂安、乐安、乐化、慕化、仰泽、归德、开化、义安、安蛮等。左郡左县的治理与汉代的初郡一样，有两大特点，一是以其故俗治，二是不纳或少纳贡赋。在南朝时特称这一政策为“保落奉政”。故左郡左县的太守、令长均由酋帅担

<sup>①</sup> 见《晋书·桓玄传》及《宋书·州郡志》。

任,如齐永明六年时,“除督护北遂安左郡太守田骠路为试守北遂安太守,前宁朔将军田骠王为试守宜人左郡太守,田何代为试守新平左郡太守,皆郢州蛮也”。如果郡所居虽为蛮户,但以汉人为太守者则不称左郡。如上述东晋所立武宁郡历南朝不变,皆以汉人武将为太守。

左郡上属州,下或领县或不领县。宋时所领县有左县,也有不冠“左”字者,齐时则均无“左”字,不知是制度的差异和变化或是记载的疏忽。又宋世一般郡也有下属左县的,且宋世左郡左县置废较为频繁,更名亦多,或初无“左”字后有,或先有而后无,亦不明是否因制度而变。

从领属关系及户口来看,左郡左县的规模较小。宋世左郡一般领一至四县,齐时领县虽增多,但那是普遍滥置的结果,并非规模扩大。又左郡左县户口都很少,如《宋志》载边城左郡领4县,户才417,口不过2479,平均一县仅百余户、600余口而已。由于规模小,左县之长官几乎都是长,可考者仅阳唐、乐化二左县为令。更由于小,以至许多左郡左县今天已不能指实其所在。

左郡左县的分布范围颇广,宋世在南豫、江、荆、豫、郢诸州蛮所居地都设置过左郡左县,以今地范之,约在巢湖——淮河——汉水——长江之间的区域中,但相对集中于大别山以西南、长江以北、汉水以东、淮河上源以南,故左郡左县主要是为部分豫州蛮置。其他蛮,如雍州蛮由宁蛮府,荆州蛮由南蛮校尉,武陵蛮由安远护军统领,均不置左郡左县,而豫州诸郡镇蛮护军则因蛮人已置于左郡左县的行政管理之下而逐渐废弃。

据诸书所载,有名可考的左郡有二十来个,左县则有十来个。随着统治的不断深入,左郡左县或被废或逐渐被改造为正式的郡县,如梁改齐通左郡为齐通郡,北随安左郡为北随郡等,故进入梁代以后,左郡左县已不见于记载。



### 三、俚、僚和俚郡僚郡

南朝的俚族主要分布在岭南。《后汉书·南蛮传》载：“建武十二年，九真徼外蛮里张游，率种人慕化内属，封为归汉里君。”李贤注曰：“里，蛮之别名，今呼为俚人。”此为俚人见于记载之始。建武十六年，交趾女子征侧、征贰反，“九真、交趾、日南、合浦蛮里皆应之”。九真等四郡，东汉属交州。马援平二征后，“徙其渠帅三百余口于零陵”，于是俚人北入湘境。魏晋以降，“里”通作“俚”。西晋张华《博物志》云：“交州夷名俚子”，说明俚在岭南应当是主体民族。由吴丹阳太守万震撰于西晋的《南州异物志》叙述了俚人的分布情况：“广州南有贼曰俚。此贼在广州之南，苍梧、郁林、合浦、宁浦、高凉五郡中央，地方数千里。往往别村，各有长帅，无君长。恃在山险，不用王法。自古及今，弥历年纪。”

东晋南朝时期，俚人进一步向周围扩散，西入桂林、始安，东达东江流域，北上始兴、临贺，至于越过南岭，阑入湘、衡，但总的说来，南朝俚人聚居地主要还是在岭南。《宋书·夷传》载：“广州诸山并俚僚，种类繁多”；《宋书·州郡志》说，广州“虽民户不多，而俚僚猥杂”；《南齐书·州郡志》则曰：越州“威服俚僚”。这里的俚僚都是泛称，实指俚人。至中唐以后，俚讹为黎，赵宋以来，黎族才以海南岛为聚居地<sup>①</sup>，一至于今。

僚即今仡佬族<sup>②</sup>。《魏书·僚传》云：“僚者，盖南蛮之别种，自汉中达于邛笮川洞之间，所在皆有。种类甚多，散居山谷，略无氏族之别。”这里所说并非僚人的原居地。僚人原居岭南，后来有一部分沿牂

① 谭其骧：《粤东初民考》，载《长水集》，人民出版社1987年版。

② 吕思勉：《秦汉史》，1947年开明版。

柯水(今红水河)上溯,三国蜀汉时,主要活动在南中地区<sup>①</sup>。及东晋“李势时,诸僚始出巴西、渠川、广汉、阳安、资中、犍为、梓潼,布在山谷,十万余落,攻破郡县,为益州大患。自桓温破蜀之后,力不能治。又蜀人东流,山险之地多空,僚乃夹山傍谷,与人参居”(《通典·边防典·南蛮》)。此后又很快向北发展到梁州境内,向东至于荆州西界,于是梁、益二州遂遍布僚人。

俚人可测知的有十余万口,僚人约30万户,150万人<sup>②</sup>。而据《宋书·州郡志》不完全统计,刘宋有户不过94万余,口546万有奇,对比之下,俚僚人口数简直惊人。加之俚的分布集中,且南通海隅;僚的散布面广,或地当腹心,或北接敌国,举足轻重。而南朝土蹙户少,国力浸弱,为了统治的稳固,财政收入的增加,南朝政府必然要加强对俚僚的控制,俚郡僚郡就是这一政策的产物。

对俚郡僚郡的建置,文献记载不如左郡左县多,见于《南齐书·州郡志》的有如下6个:东宕渠僚郡、越嵩僚郡、沈黎僚郡、甘松僚郡、始平僚郡(以上属益州)及吴春俚郡(属越州)。入梁以后,俚郡僚郡也不见于记载。推测当是由于统治深入,少数民族逐渐汉化,等同于一般的编户齐民的缘故,故梁代始平僚郡更为始平郡,东宕渠僚郡改为东宕渠郡,以越嵩僚郡为嵩州,置越嵩郡等。

在左郡左县、俚郡僚郡制度取消后,梁、陈两代又采取了新的措施:一是加重平越中郎将及三江(南、西、东)督护的职权,其背景是随着梁、陈疆域的缩小,长江以北蛮区及梁、益僚区渐入北朝之手,岭南地位上升,俚事渐重。二是广置州郡,大封酋帅为刺史、太守,并利用他们中的部分人骚扰北朝边地。在南方,梁武帝平俚洞后,“或因荒徼之民所居村落置州及郡县,刺史守令皆用彼人为

① 张泽洪:《魏晋南朝蛮僚俚族的北徙》,《四川大学学报》1988年第4期。

② 朱大渭:《南朝少数民族概况及其与汉族的融合》,《中国史研究》1980年第1期。

之”。陈世在岭南，将这一政策更加推而广之。这第二个政策与为“酬功报庸”而滥封将领为刺史太守一道，造成梁代后期起政区数量的恶性膨胀，贻害无穷。

至于西南边远有蛮夷地区，更以土人任职为原则。梁世朱异奏云：“顷者置州稍广，或因荒徼之民所居村落置州及郡县，刺史守令皆用彼人为之。不但任职本乡且有世袭者，观交趾杜氏、建宁爨氏、新城陈氏皆世为本州本郡长官”，是显例。北朝情形亦同，如韩麒麟为齐州刺史。奏云：“自皇威开被，并职从省，宰守阙任，不听土人监督”，“愚谓守宰有阙，宜推用豪望”，“怀德安土，庶或在兹”，朝议从之。是土人监督本为常例，孝文帝虽欲更张，然终不得不俯从麒麟之议，期以羈縻也。至周武帝保定三年（563年）始令世袭州郡县改为五等爵，此为加强中央对蛮夷地区之控制之措施。

---

### 第三节 魏晋十六国与北朝的诸部护军和部落酋长制

---

#### 一、护军制度

护军制度为曹魏所创，用以统治内附的少数民族，起初为中央官职，后来渐渐演变为地方官职名称。《通典》魏与晋官品条皆载：“安夷、抚夷护军，第五品。”此时当是中央官职<sup>①</sup>。其后，十六国承魏晋之制，在中央设有护军将军、中护军等职。如据《晋书》有关载记，前赵有

---

<sup>①</sup> 若据《元和郡县图志》卷一京兆府云阳县条所云：“（云阳）本汉旧县，属左冯翊，魏司马宣王抚慰关中，罢县，置抚夷将军”，则彼时之护军似已带有地方性质。

中护军靳准,前燕有护军将军审平熊、傅颜等<sup>①</sup>。护军一职似有如西汉之属国都尉,后者也是由中央官渐变而为有具体治所并有统治范围的地方官。

护军一职的地方化在十六国之初的前凉已很明白。如《晋书·刘曜载记》云:“张骏闻曜军为石氏所败……遣金城太守张闾及枹罕护军辛晏、将军韩璞等率众数万人,自大夏攻掠秦州诸郡。”同书《张骏传》载:“及石勒杀刘曜,骏因长安乱,复收河南地,至于狄道,置武街、石门、候和、强川、甘松五屯护军,与勒分境。”《张重华传》又载:“季龙又令麻秋进陷大夏,大夏护军梁式执太守宋晏,以城应秋。”同时,《晋书·地理志》亦载:“张骏分……敦煌、晋昌、高昌、西域都护、戊己校尉、玉门大护军三郡三营为沙州。”以上记载,在护军前面所冠皆为地名,可见其时护军已成地方官职。前凉时期之护军是用于统治少数民族地区而设的。后来其他少数民族建立的政权,直至北魏前期,也都有地方性质的护军一职,用于统治既非本族、又非汉人聚居的地区。如前秦之冯翊护军,统“和(戎)、宁戎、鄜城、洛川、定阳五部,领屠各、上郡夫施、黑羌、白羌、高凉西羌、卢水白虏、支胡、粟特、奔水,杂户七千,夷类十二种”。

这一时期名称可考之护军有四十余,绝大多数在今陕西中部与甘肃地区,这一带是汉末以来北方少数民族聚集区,但亦有无名称之护军。如《魏书·氏传》云:“(杨)盛……自号征西将军、秦州刺史、仇池公……分氏羌为二十部护军,各为镇戍,不置郡县,遂有汉中之地,仍称藩于晋。”又同书《官氏志》云:“(天兴)四年七月,罢匈奴中郎将官,令诸部护军皆属大将军府。”护军所统既为少数民族,大抵以户落

<sup>①</sup> 此外,护军将军一职前秦有赵海、李威、扬璧、王亮,后燕有平幼、徐超,西秦有支统阿若干。中护军一职前凉有张邕,成汉有中护军李寿等。参见张金龙《十六国“地方”护军制度补正》,载《西北史地》1994年第4期。

为单位,不以土地为单位。护军之名称大多以汉晋旧郡县为名,如安定护军、离石护军、辽东护军、云中护军等。由此也可看出少数民族之内徙情形。护军作为特殊行政组织之名,其地位略与郡相当或在郡县之间,统于州镇,有如郡、军。护军作为官职之名,其位为五品或六品,亦与郡太守位略相当,或在郡守与县令之间。至北魏后期,华化已深,护军皆改而为郡县。文成帝太安三年(457年)以诸部护军各为太守,标志着护军制度的正式废除。据《元和志》与《寰宇记》引《魏志》云,抚夷护军为魏世司马懿所置,当公元235年前后,至文成帝此时,前后经历了二百二十余年。

此外,东晋南朝也有护军之名号,不过那是加在有蛮夷之郡的太守身上,不是独立的行政组织<sup>①</sup>,已如前述。

## 二、部落首长制

部落首长本是胡人之制。西晋末,匈奴、羯、鲜卑、氐、羌等少数民族人主中原,胡夷部落之制即与汉人州郡县制参杂并行。例如鲜卑人主中华,以州、郡、县统治汉族地区,以护军制治汉人以外之异族,至于鲜卑本族或早期降附之他族,则有领民酋长之制。大抵部落所居,因地封拜,本因旧俗,称之曰汗,子孙世袭其位,后乃转用汉语名称曰酋长或领民酋长,又分为第一、第二、第三等级。其封地大小不一,就可考者言之,或见方三百里,或见方百里,封内部落或近万家,家出武士盖一人,由酋长率领之。酋长地位在州刺史下。这些部落大抵多居北边诸镇及前期京畿邻近地区,如代郡西部善无、秀容。及魏末大乱,部落南徙,离开世居地后,在汉人地区迁徙无常,渐见华化,部落遂瓦

<sup>①</sup> 严耕望:《中国地方行政制度史》上编卷中下,台湾历史语言研究所专刊之四十五,1963年。

解消弭,不复存在。

《洛阳伽蓝记》永宁寺条:尔朱荣……北地秀容人也,世为第一领民酋长……部落八千余家,有马数万匹……部落之民控弦一万。《魏书·尔朱荣传》则云:“北秀容人也,其先居于尔朱川,因为氏焉。常领部落,世为首帅。高祖羽健,登国初为领民酋长……以居秀容川,诏割方三百里封之,长为世业……父新兴……秀容第一领民酋长……肃宗世,以年老启求传于荣。”《北齐书·斛律金传》载:“斛律金……朔州敕勒部人……父大那瓌光禄大夫,第一领民酋长……金怀耿直……正光末,破六韩拔陵构逆,金拥众属焉。陵假金王号,金度陵终败灭,乃统所部属户诣云州请降,即受第二领民酋长。”这些都是部落酋长制的典型材料。

---

## 第四节 唐宋羁縻州郡与明代羁縻都卫

---

军管型和军事监护型政区虽与正式政区有区别,但贡赋版籍都上报中央政府的有关部门。但在少数民族地区还有另外一类非正式政区,中央政府控制较松,贡赋版籍多不上户部,而且政区和地方政府特征也不明显,亦即无明确的层级、幅员和边界,只是以少数民族原有的部落统治方式于边境的军事组织,在唐称为羁縻府州,在明则为羁縻卫所。

### 一、唐之羁縻府州

隋代虽无羁縻府州之名,但已行其实,如对于西南少数民族,隋炀帝“缘西南边置诸道总管,以遥管之”。唐兴伊始,即定下对周边少数民族的羁縻政策,高祖二年(619年)即下诏曰:“画野分疆,山川限

其内外；遐荒绝域，刑政殊于函夏，是以昔王御宇，怀柔远我，义在羁縻，载取臣属。朕祇应宝图，抚监四极，悦近来远，追中前弊，要荒藩服，宜与和亲”。（《册府元龟·帝王部》“武德二年闰二月”条）。羁縻政策的核心是不以武力或行政手段来改变少数民族原有的社会经济特征，不强加他们以汉民族的政治制度。唐朝统治者意识到：对少数民族若“遽欲改其常性，同此华风，于事为难，理必不可”（《唐会要》卷七三）。根据这个原则，唐初首先就在中南地区置南宁、昆、恭等州，隶属南宁都督府；又在东北奚部落设置了饶乐都督府，在靺鞨诸部设置了慎、威、昌等州，在契丹室韦部设师州等羁縻州。贞观四年（630年）在平定东突厥后，羁縻府州制度大规模地得到实施。唐太宗将突厥内附各部安置在东起幽州西至灵州沿长城一线的广大地区，分突利故所统之地，置顺、祐、化、长四州都督府；又分颉利之地为六州，左置定襄都督府，右置云中都督府，以统其众。除了地域上作如此安排外，还对突厥酋长以禄位实行笼络，“其酋首至皆拜将军、中郎将等官，布列朝廷，五品以上百余，因而入居长安者数千家”（《旧唐书·突厥传》）。这个政策不但安抚了突厥旧部，使他们安分守己，重要的还在于分化了酋首之间固有的联系，使强大的突厥不可能再度出现。自此而后，边境少数民族遍设羁縻府州，至开元年间在靺鞨地区设置黑水都督府止，唐王朝先后在东北、北方、西南与南方设置了 850 来个羁縻府州<sup>①</sup>。

唐代羁縻府州理论上属于唐王朝的版图，因此在《新唐书·地理志》的卷末列有专篇予以详述。其篇首有序曰：“唐兴，初未暇于四夷。自太宗平突厥，西北诸蕃及蛮夷稍稍内属，即其部落，列置州县，其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭。虽贡赋版籍多不上户

<sup>①</sup> 《新唐书·地理志·羁縻府州·序》作八百五十六，据谭其骧《唐代羁縻州述论》（见《长水集》）统计，以序中各道府州数相加则为八百五十七，以诸道各族下所记府州数相加亦为八百五十七，诸道实列府州数则为八百五十五。

部,然声教所暨,皆边州都督、都护所领,著于令式。”这正是说自唐太宗自平突厥以后,声威大震,因此西北诸蕃及蛮夷纷纷内属,表示归附。朝廷就以其部落列置都督府、州、县三等,并任其首领为都督、刺史、县令,采用世袭制度。这些府、州、县就被称为羁縻府州。但上引序所叙其实还不够全面。羁縻府州的最高一级还不是羁縻都督府,而是羁縻都护府。唐高宗显庆间平西突厥后,曾在西突厥境内设置濠池、昆陵两个羁縻都护府,这两府分别押领碎叶川以西及以东若干以西突厥部落及其所役属诸胡设置的羁縻府州。濠池与昆陵两羁縻都护府起初隶属于安西都护府,长安年间以后改属北庭都护府。这两个羁縻都护府都由西突厥可汗一族阿史那氏作都护,并仍兼可汗称号,世袭罔替,直到武则天时该地区为突骑施部西突厥所占据,才废绝。所以严格地说,羁縻府州实际上有都护府、都督府、州、县四级,习惯上总称羁縻府州,又称蕃州。对比起羁縻府州而言,正式州县即称为正州。

在名义上,羁縻府州都由边州的都督、都护所分领。唐初分天下为10道,除淮南道外,其他9道都设置过羁縻府州,但其中之河东道与河南道只是短时侨置少数羁縻州县而已,羁縻府州主要分布在沿边各道。若以少数民族及所隶之道划分,则突厥、回纥、党项、吐谷浑隶关内道,为府29,州90;突厥之别部及奚、契丹、靺鞨、降胡、高丽隶河北者,为府14,州46;突厥、回纥、党项、吐谷浑之别部及龟兹、于阗、焉耆、疏勒、河西内属诸胡、西域十六国隶陇右者,为府51,州198;羌、蛮隶剑南者为州261;蛮隶江南者,为州51;隶岭南者,为州93;另有党项州24,隶属山南<sup>①</sup>。

羁縻府州数量巨大,情况千差万别,有控制稍紧的,有控制很松

<sup>①</sup> 《新唐书·地理志》原文作“不知其所属”,据谭其骧考证应属山南道,参见上所揭论文。



的,更有的只是挂名而已,难于详细分别。控制稍紧的有的与正州差别不大,州下设县,有版籍户口,如陇右道松州都督府所辖丛、崑、奉、岩、远、麟、可、关、彭、直、肆、序、静等13州初与正州无异。有些正州也可退而为羁縻州,如江南道有牂、琰、庄、充、应、矩六州(今贵州中部和南部),本来为下等州<sup>①</sup>,在开元与天宝年间先后降为羁縻州。又剑南道茂州都督府所领维州曾反复由羁縻进正,又降羁縻,又进为正。

控制较松的羁縻州既不分县也无版籍,只知为某族某部所置。更有些羁縻府州仅有府州名,甚至只登记在案而已。其中最生动的例子要算波斯都督府,这个都督府是唐代最边远的羁縻府。在唐高宗时,波斯国内乱,又遭大食国所侵,国王被杀,其子卑路斯奔长安求救兵,唐朝政府就授卑路斯以波斯都督的名义,派兵送其回国,但途程太远,送者只至西域为止,卑路斯也未回到波斯,而羁留吐火罗国,波斯都督府即于龙朔元年(661年)置于驻在疾陵城(今伊朗锡斯坦之席翼)的波斯残部内,虽然在建府后的二三年,波斯都督府即为大食所灭,而其部族则直到开元、天宝间仍遣使来献,波斯都督府也列名于唐代的羁縻府州之中。

唐朝政府对羁縻府州管理方式的基本特点,是保留其原有的行政机构与政治制度,但在不同地区,对待不同民族,则还有具体形式的差异。这些形式大致有三种:其一,是完全保留其原有统治机构。从长官到僚佐,均由该族人来担任,并允许其在本民族内部称国,其首领、君长亦照旧称王、可汗等。如回纥地区在贞观二十一年置为瀚海都督府,令回纥首领吐迷度为都督,虽当时吐迷度已称可汗,“置官吏,一如突厥”《新唐书·回鹘传》,唐政府亦予以认可。唐政府在大多数民族地区都采用了这种治理形式。其二,是“华官

<sup>①</sup> 今贵州可能得名于矩州,贵矩唐代同音。

参治”，即派遣汉官充当羁縻府州的官员，与民族首领共同治理。总章元年（668年）唐平定高句丽后，分其地为府州县，“擢酋豪有功者为都督、刺史、令，与华官参治”。其具体参治情况不详，但这一方法实为后来土司制度中的“参用土人”提供了参照样式。其三，是实行监领制，即在保留该民族原有统治机构的同时，中央政府派代表进行监领。如开元十四年（726年），置黑水都督府，“中国置长史就其部监领之”（《唐会要》卷九六）。这样做显然是为了加强对黑水靺鞨部的控制。

总而言之，唐代的羁縻政策所看重的是名义上的统治，但在当时，这种名义上的统治仍有一定的约束力，而且是以强盛的国力为其基础的。羁縻府州的都督刺史虽然实行世袭制，但不得自行任命，必须由中央政府封赐册拜，有时还要派使臣前往册封，方才有效。不但如此，即国王、可汗、酋长的嗣位或更迭，都要报鸿胪寺，经中央的册封认可，否则就被视为非法。这一做法在以后的土司制度中得到更完善的发展。

## 二、宋之羁縻州郡

宋代对少数民族仍旧以羁縻州县形式予以管理，只是统治更加深入，在羁縻县下，还有羁縻洞。据《桂海虞衡志》所云，广东西路的土著侬氏、莫氏“自唐以来内附，分析其种落，大者为州，小者为县，又小者为洞。国朝开拓浸广，州县洞五十余所，推其雄长者为首领，籍其民为壮丁。其人物犷悍，风俗荒怪，不可尽以中国教法纯治，姑羁縻之而已。有知州、权州、监州、知县、知洞，其余有同发遣、权发遣之属”。宋代版图比唐代大大缩小，北为辽，西北为西夏，云南为大理等政权所居，故所设羁縻州县主要集中于荆湖北路、夔州路、成都路、梓州路（潼川府路）、广南西路等地区，即今之两湖、四

川、广西、贵州等省区。其中荆湖北路之南北江地区(今鄂西南与湘西)有羁縻州 38(《元丰九域志》卷一〇);成都府路之黎州领羁縻州 54,雅州领 44,茂州领 10,威州领 2;梓州路叙州领 30,泸州领 18;夔州路重庆府领 1,绍庆府 49;广南西路邕州左右江一带设羁縻州 44、县 5、洞 11<sup>①</sup>,加上其他零星建置,宋代的羁縻州、县、洞总数在 350 以上。

宋代的羁縻州县基本上沿于唐代,对表示归附的少数民族首领即以原官授之。如宋初“乾德三年,平孟昶。五年,知西南夷南宁州蕃落使龙彦韬等遂来贡,诏授彦韬归德将军、南宁州刺史、蕃落使”。又“建隆四年,知溪州彭允林,前溪州刺史田洪斌等列状归顺,诏以允林为溪州刺史,洪斌为万州刺史”(《宋史·蛮夷传》)。为了拉拢和笼络更多的民族首领,宋代还对原未授官或任职卑微者,新授与加授官爵,并让地方官有便宜授官的权力。太平兴国间,程德玄移知广西环州,“时西鄙酋豪相继内附,诏以空名告敕百道付德玄,得便宜补授”(《宋史·程德玄传》)。羁縻州县的土官自然是由土著首领世袭罔替,如同唐代一样,但对承袭的过程却使之具有一定的法律形式,显示中央政府的权威。如南宁州刺史死后,“其国人诣涪州,言南宁州蕃落使龙彦韬卒,归德将军武才及八刺史状请以彦韬子汉瑋为嗣,诏授汉瑋南宁州刺史兼蕃落使”(《宋史·蛮夷传四》)。也就是说,在法律上世袭也必须上报申明理由,正式联名申请(联名是起证明作用),再由政府正式任命,而且申请时必须亲到所管政府所在地(在此是涪州),不可以文书往来代替。宋代这样的规定已经明显比唐代规范,正处在由宽松的羁縻政策向土司制度的转化过程中。而在唐代,羁縻府州的世袭几乎与中央政府无关,即使是土著内部的篡逆夺位,唐廷也照样承认。

<sup>①</sup> 以上见《宋史·地理志》。

### 三、明之羁縻都卫

与唐代羁縻府州相似的是明代的羁縻都司卫所。都司卫所是明代自成一系的军事机构,又是地方行政组织的一种形式。在这些都司卫所的外围,明代还设立了一种控制较弱的羁縻性质的都司卫所,其中最主要的有以下几处:

奴尔干都司 所辖地面极宽,从西辽河、鸭绿江北至外兴安岭以北,包括整个黑龙江流域。都司治所即设在前苏联境内黑龙江河口,表明中国对该地区主权的著名的永宁寺碑就矗立在那里。明代后期,奴尔干都司实际上已经不存在,但所属之地建州卫等羁縻卫所仍存。清代始祖努尔哈赤的祖先就曾任建州卫的官员。在奴尔干都司全盛时期曾领有 384 卫。

乌斯藏都司和朵甘都司 置于西藏地区。西藏自元代以后正式进入中原王朝版图(见第十四章),明代兴起,朱元璋意识到要控制西藏必须因其俗尚,采用宗教方式进行化导,因此派遣使节前往,广行招谕,又承认元代在西藏所封的官职,要这些故官到南京重新受职;于是乌思藏摄帝师亲到南京见朱元璋,明廷遂封其为炽盛佛宝国师,并在西藏设置朵甘和乌斯藏两个都指挥使司,将其纳入明王朝版图。表面上都司的设置是采用军事管理方式,其实都司只是一种名义,骨子里还是利用宗教文化形式进行联络。所以历代皇帝不断加封西藏喇嘛教里不同流派的首领为国师、西天佛子等名号,以其故俗统治,使之转相化导以共尊明王朝。以此,终明之世,西藏地区一直十分安定。明代后期这两个都司又都改为宣慰司。

哈密等卫 在陕西行都司以西,今甘肃、新疆、青海交界地区,明代前期又设有哈密、罕东、安定、曲先、阿端等羁縻卫。这一地区在唐建有正式州县,后来历经吐蕃、西夏和元代的统治,成为各番族部落

的生息地。明代军事实力不足以在此建立正式卫所，所以设羁縻卫予以管理，到明代后期，此诸卫尽失于吐鲁番。

---

## 第五节 元明清的土司制度

---

### 一、土司制度的变迁

土司制度兴起于元朝，是中央政府在少数民族政策上的一大变化。从秦汉以至唐宋时代，在少数民族地区所实行的基本上是羁縻政策，同时在条件许可的情况下又使用武力变羁縻地区为正式的州郡县。羁縻政策的实质是间接统治，亦即中央政府不在少数民族地区设置正式行政区划，而委托民族首领自行治理，这种情况在六朝已很普遍。《隋书·食货志》说：“岭外酋帅，因生口翡翠明珠犀象之饶，雄于乡曲者，朝廷多因而署之，以收其利。历宋、齐、梁、陈，皆因而不改。”另外，也有少数情况是利用在民族地区平乱有功的汉人将士来管辖赐地。土司制度则比羁縻政策进了一层，变间接统治为直接统治，当然这一制度与汉族地区实行的郡县制还有很大区别，但已经是朝着正式行政制度的方向迈进了一大步，经过再进一步的改土归流，土司制度就转变为正式的郡县制了。

#### （一）元代土司

元代由中央指派蒙古官员达鲁花赤进驻各级地方政府，以便实现少数民族蒙古族对多数族汉族的牢固统治。同样在西南其他少数民族地区，也有达鲁花赤与土官实行共治。尤其是蒙古军队在征服淮汉以南地区之前，早就先革囊渡江，取得云南，因此由达鲁花赤参治的土官组织还产生在元代南方各级地方政府之前。至元十一年，云南行省平章政事赛典赤就以当地土酋信苴日为大理总管，在西南地区建

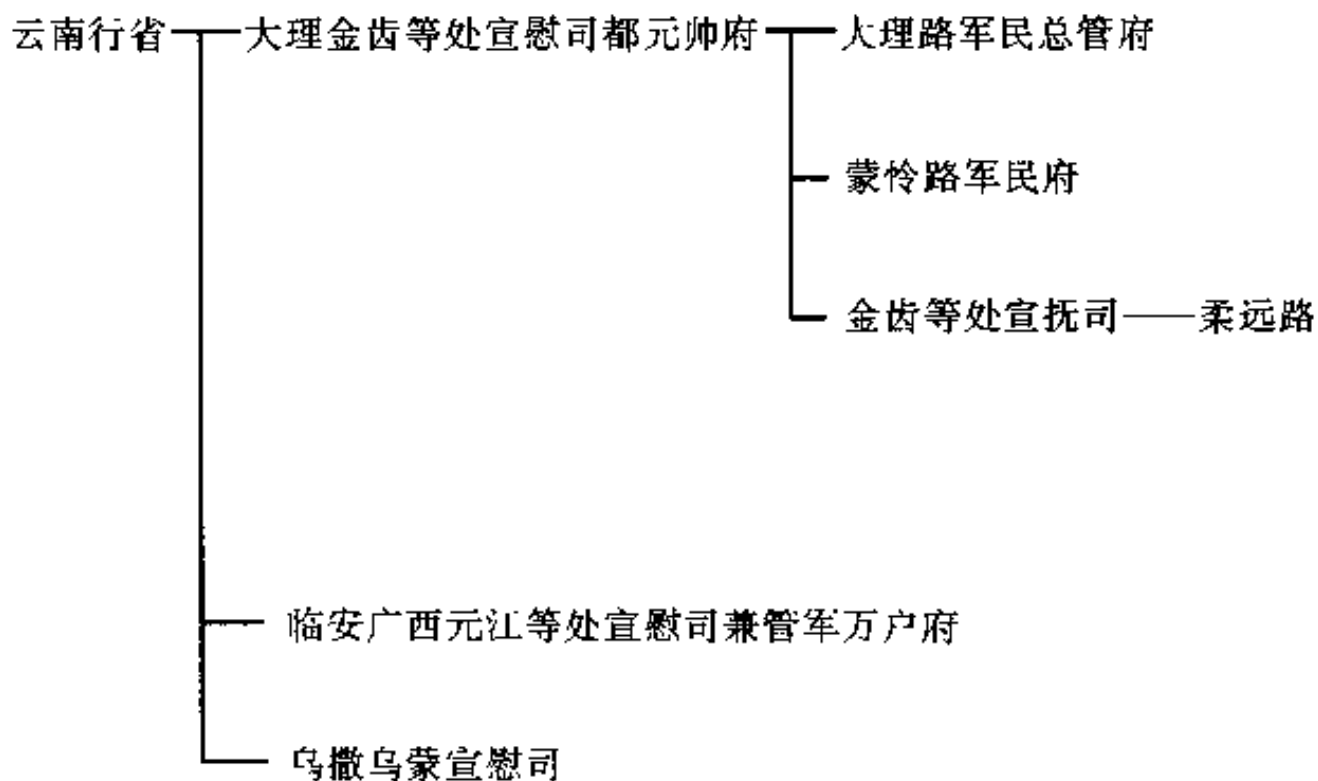
立第一个土官总管府。

元代的土官制度比较复杂。本来在行省制度中,有宣慰司的设置,作为行省的派出机构,管理远离省会的地区的郡县,有如一个分省。《元史·百官志》言其职权为:“掌军民之务,分道以总郡县,行省有政令则布于下,郡县有请则为达于省。”设在少数民族地区的宣慰司,其下则有宣抚司、安抚司、招讨司等机构,这三司级别相等,都是正三品,只是所配备官员数目依次递减<sup>①</sup>。后世所谓“土司”当是因为宣抚、安抚、招讨等三司所管为少数民族土著,下属有土路、府、州、县的原因,而且此三司的官员可“参用其土人为之”。当然,设在少数民族地区的宣慰司也是土司的一种,但因在正式郡县制地区也有宣慰司的机构,故宣慰司并非都是土司,而宣抚等三司则是名副其实的土司。

此外,宣慰司本身还依所管地区及事务的不同而有组织方面的差异,有宣慰使司、宣慰使司都元帅府、宣慰使兼管军万户府等名目的不同。宣慰使司是只设于内地的,后两者则有设在边疆地区的。如云南行省就设有大理金齿等处宣慰使司都元帅府、曲靖等路宣慰使兼管军万户府等。什么地区设置那一级别的管理机构是有一定之规的,如设宣抚司之处有云南行省的广南西道和丽江路,湖广行省的顺元等处、播州、思州,四川行省的叙南等处。从官员的品秩来看,宣抚等三司的级别与正式政区的路相当。在宣慰及宣抚等三司之下则设有××路军民总管府、××路军民府及路、府、州、县等土官组织。在这之下又有更低层次的诸蛮夷长官司。百官志说:西南夷诸溪洞各置长官司,秩如下州。更特别的一点是,长官司的达鲁花赤、长官、副长官,是“参用其土人为之”,不纯是流官担任。而宣慰、宣抚、安抚、招讨等司的达鲁花赤则无有用土人之理。

<sup>①</sup> 《元史·百官志》载:“其在远服,又有招讨、安抚、宣抚等使,品秩员数各有差等。”

各级土司之层级结构如下例所示：



元代土官可以达到很高的职位。如上文提到的信直日在至元十八年时就做到大理威楚金齿等处宣慰使、都元帅的高位。至于任职宣抚使、安抚使、长官、总管、土知府、知州、知县者更是历历可数。

## （二）明代土司

明代继承了元代的土司制度，而又更加完善。虽然中原王朝已经改姓易代，但土官却继续存在下去。“洪武初，西南夷来归者，即用原官授之”，并“以劳绩之多寡，分尊卑之等差”（《明史·土司传》）。同时又按照少数民族聚居地的大小来设置土司衙门，即所谓“因其疆域，参唐制，分析其种落”<sup>①</sup>。为了加强对土司的控制，洪武末年起就将土司分为武职土司与文职土司两个系统，而又以武职土司为主，上系于各省都指挥使司，再达于兵部；以文职土司为辅，属于各省布政使司，再达于吏部。武职土司即宣慰使司、宣抚司、安抚司、招讨

<sup>①</sup> 张萱：《西园闻见录》卷七九《土官》。

司、长官司与蛮夷长官司,其中宣慰司在明代专为土著地区而设,不设于内地正式郡县之上,与元代有别;文职土司即军民府、土州、土县。但在明代中期以后,文职土司地位上升,可以下辖武职土司。如永昌军民府就下辖安抚司四、长官司三。虽然中央政府授官以文武职分,但土官实际上并未按文武分职行事。除了文武两类土司而外,明代还有元代所无的卫所土司,因为明代新创“都(指挥使)司——卫(指挥使司)——(千户)所”的军事系统,在边疆和内地都有不设郡县只设卫所的情况,而这些地区有时又是少数民族聚居区,于是设在这些地方的卫所就称为××卫军民指挥使司、××军民千户所(如果仿照土州土县的叫法,这些卫所似乎也可俗称其为土卫、土所,虽然实际上不这么称呼),这些卫所的官员也“参用土人”,任为土指挥使、土千户等。

武职土司衙门的首长及佐贰官员由土著首领担任,品级较低的流官则主理经历司,掌握该土司地区的户口田粮赋役和军备状况。而在文职的土司衙门中,则不但经历由流官担任,即佐贰官员亦以流官为主。各省都司与布司就依靠这些流官来牢牢控制土司。据《明史·百官志》,明代设宣慰司 11,招讨司 1,宣抚司 10,安抚司 19,长官司 173。

明代的武职土司名目与元代土司基本相同,但土司官员的品级却降了二到五级不等:元宣慰使从二品,明从三品;元宣抚使、安抚使和招讨使都是正三品,明宣抚使从四品,安抚使和招讨使则降至从五品,这显然是加强中央权威的举措<sup>①</sup>。

### (三) 清代土司

清代土司制度基本上一仍明代之旧。所有土司机构大体都设置于顺治、康熙、雍正三朝。土司土官也大致从明代沿袭下来。顺治十

<sup>①</sup> 参见《元史·百官志》与《明史·职官志》。



五年诏“各处土司……凡未经归顺，今来投诚者，开具原管地方部落，准予照旧袭封”（《清世祖实录》卷一二二）。同时在清代也有新的民族首领归附，产生新的土司，如康熙三十九年，贝和诺上疏曰：“打箭炉、木鸦等处番民一万九千余户归顺，请增设安抚使五、副使五、土百户四十五，以专管辖”（《清史稿·贝和诺传》）。雍正十年，在青海玉树地区进行户口清查，划定地界，将一百多个大小部落头人，分别委任为土千户、百户、百长。除由前明归降仍袭旧职的各级土官千家左右外，又新增设了约 700 家小土司。

虽然土司职位是世袭罔替的，但从元代到清代，承袭的办法却渐渐严格与规范化，体现了中央政府对土司的控制逐步严密。元代土官的承袭要经朝廷批准，否则要兴师问罪。如至元十七年，土官“亦奚不薛病，遣其从子入觐。帝曰：‘亦奚不薛不禀命，辄以职授其从子，无人臣礼。宣令亦奚不薛出，乃还军’”（《元史·世祖纪》）。至于承袭的对象则依其故俗，不加苛求。如延祐六年（1319年）“中书省省臣言：‘云南土官病故，子侄兄弟袭之，无则妻承夫职。远方蛮夷，顽犷难制，必任土人，可以集事。今或阙员，宜从本俗，权职以行。’制曰‘可’”（《元史·仁宗纪》）。

至明代，对土司的承袭则有详细的规定。首先是承袭人必须“赴阙受职”。《明史·土司传序》载“袭替必奉朝命，虽在万里外，皆赴阙受职。”这个规定是前述宋代赴州受命的进一步发展。不过这一规定只在中小土司中执行，大土司则未认真从命。其次是承袭人范围明确，其承袭人袭替的顺序依次是：父死子继，兄终弟及，叔侄相立（叔继侄职），族属袭替，妻妾继袭，女媳继职，子死母继。第三是有具体的承袭办法。为了防止假冒作弊，必须要有人证物证，即“取具宗支图本（物证），并官吏人等结状（人证），呈部具奏”（《明会典》卷六）。而且要求预定承袭人及承袭次序，以免日后纷扰不清。同时还规定承袭禁例，造反变乱者自然不许承袭，即嫁娶超出本省或交结外夷者，其子

孙亦不准承袭。清代对承袭的规定更加严密,不但规定承袭须按宗支嫡庶次序,而且规定了承袭人的具体年龄,“土官子弟,年至十五,方准承袭”(《大清会典事例》卷五八九)。承袭手续复杂:承袭人须将顶辈宗图、亲供、地方官并邻封土司甘结(邻近土司的证明书),以及原领号纸(原任命书),详报督抚,由督抚具题请袭。由土司承袭制度的逐渐规范化,可以看出集权措施的逐步加强。

## 二、改土归流

土司制度的建立本是一种权宜之计,是中央政府尚无能力采用郡县制直接统治少数民族地区的暂时措施。土司统治比较起郡县制来,自然是一种落后的社会形态,一般而言,在土司治下的人民都处于奴隶或农奴地位。土司的暴虐统治、经济压榨,土司之间的纷争仇杀,土司统治下生产方式与生活方式的极其落后,都显然应该加以改变。而且从实质上说来,土司统治是一种半割据状态,与中央集权制是水火不相容的。因此在条件具备的情况下,就必然要采取各种策略与办法,将土司制度逐渐改造成正式的郡县制,这就是改土归流。明代中叶,社会已经长期稳定,中央政府有一定的经济实力和军事力量,于是开始实行改土归流的工作。但改流必须有由头,例如因土官犯法,或土官无后不能世袭,或甚至借口“不系世袭”(即承袭人不合法),因而裁撤土司,改设流官。如云南“鹤庆府土知府高伦与弟纯屡逞凶恶,屠戮土庶,与母杨氏并叔宣互相贼害”,正统八年“伦等皆伏诛”,鹤庆府逐改设流官(《明史·土司传》)。但改土归流直接侵犯了土著首领的利益,必然要招致土司的激烈反抗。在镇压力量不足时,有时改流的行动要受到挫折。于是在明末又辅行“众建诸蛮”的另一政策。众建诸蛮即汉代众建诸侯的陈规,将土司领域划小,以削弱其反抗力量。如对势力较大,而又经常挑起事端的广西田州、思恩两土

府,明政府在派兵镇压后,就将该两府的辖境划为许多小片,设立许多小土司,分而治之。经过明中期以后的这些措施,土司势力在很大程度上被削弱了。

清代继续了明代的改土归流行动。清初在清军进入西南地区以后,改土归流随即展开。如顺治十六年(1659年),云南元江举土知府那嵩反抗清兵,被吴三桂镇压,该府土官即被改为流官。大规模的改土归流是在雍正四年开始的。当年,清政府委派鄂尔泰为云南、贵州、广西三省总督,负责改土归流事宜。五年以后,基本上完成了这三省的改流任务:“自四年至九年,蛮悉改流,苗亦归化。间有叛逆,旋即平定”(《清史稿·土司传》)。乾隆元年平定四川大、小金川土司叛乱后,设置美诺厅(后改懋功厅)、阿尔古厅,四川西北部土司也基本完成改流过程。这里说基本完成,意思指适宜改流者已经全部改流而已,并非所有土司毫无例外地一体撤废。如在云南省,就以澜沧江为界,改流只在江内进行,江外仍保留土司制度,这是因为江外条件尚不具备。对于甘肃境内的土司则终清之世从未改流,原因是这些土司“有捍卫之劳,无勃叛之事”(《清史稿·土司传》)，“绝不类蜀、黔诸土司桀骜难驯也”<sup>①</sup>。

清末宣统三年民政部有一份奏折,把此前的改土归流情况作了一个总结:“西南各省土府州县及宣慰、宣抚、安抚长官诸司之制,大都沿自前明,远承唐宋,因仍旧俗,官其酋长,俾之世守,用示羁縻,要皆封建之规,实殊牧令之治。康熙雍正年间,川楚滇桂各省,迭议改土归流。如:湖北之施南,湖南之永顺,四川之宁远,广西之泗城,云南之东川,贵州之古州、威宁等府厅州县,先后建置,渐成为内地。乾隆以后,大小金川,重烦兵力,迨改设民官而后,永远底定。比值筹备宪政,尤宜扩充民治。近年各省,如云南之富州、镇康,四川之巴安等处,均

<sup>①</sup> 《清朝文献通考·职官·直省土官》,万有文库本,商务印书馆。

经各该疆臣,先后奏请改土归流。而广西一省改革尤多,所有土州县均因事奏请停袭,及撤任调省,另派委员弹压代办。此外则四川之瞻对、察木多等处尚未实行,德尔格忒、高日、春科等处甫经核准。伏维川、滇等省,僻处边陲,自非一律更张,不足以巩固疆圉。惟各省情形不同,办法亦难一致,除湖北湖南土司已全部改流官外,广西土州县,贵州长官司等,名虽土官,实已渐同郡县,经画改置,当不甚难。四川则未改流者尚十之六七,云南土司多接外服,甘肃土司从未变革,似须审慎办理,乃可徐就范围。”<sup>①</sup>余下未改流的土司到民国时继续改流,但速度很慢,至民国24年,尚有土司186家,其中云南最多,有113家,四川次之,有69家,甘肃尚余4家<sup>②</sup>。土司制度的彻底废除则迟到中华人民共和国成立后的1956年。

---

## 第六节 清代边区的特别行政制度

---

一般而言,边区即少数民族聚居地,故边区的特殊制度即民族地区的特殊制度,但清代东北地区的特殊性还不止与少数民族有关,亦附于此。但民族地区并不完全等于边区,如两湖即有相当数量之少数民族,故土司制度不列于此。

### 一、东北地区的旗民分治

东北为清朝发祥之地,故定为封禁之区,而以盛京(今沈阳)为留都。初设内大臣为留守。顺治元年(1644年)以内大臣为总管,三年改

---

① 《清朝续文献通考》卷一三六。

② 民国二十五年《申报年鉴》。

为昂邦章京(汉名总管),并分盛京昂邦章京东部地置宁古塔昂邦章京。康熙元年,改两昂邦章京为镇守辽东等处将军与镇守宁古塔等处将军。乾隆十二年又分别定名为盛京与吉林两将军。又康熙二十二年时,已分原宁古塔将军西北辖地置镇守黑龙江等处将军。东北遂形成三将军辖区。三将军分别掌管三辖区之军、民诸政。

盛京将军的副贰有副都统4人,分驻锦州、熊岳、金州、兴京四处。城守尉8人,分驻盛京4人,兴京、凤凰城、辽阳、开原各1人,下设协领、防守尉、佐领、防御、骁骑校等各若干人。从将军衙门、副都统衙门到旗佐衙门均为专治八旗旗人的机构,只理旗务而不与问民人之事。所谓民人即指汉人,由府州县衙门治理。盛京附近各州县设奉天府以统之,府设府尹,地位同于京师首府之顺天府尹。奉天府的前身是顺治十年设置的辽阳府,该府的设置首创旗人与民人,旗署与民署并存分治的双重管理体制。其后在奉天府以西,又置锦州府,设知府,同于内地的府。府州县虽与都统、旗佐衙门平行,但旗人与民人争讼,州县不敢受理,民人备受歧视。

吉林地区起先绝少汉人踪迹,吉林将军所辖为吉林、宁古塔、三姓、伯都纳、阿勒楚喀5个副都统辖区。这些副都统旗署的主要职责是管理旗人之户籍与田土。八旗各旗署旗人皆有旗籍,定期进行编审。雍正朝以后,关内流民开始涌入东北地区,起初主要是集中于传统的农耕区奉天府一带,也有人更进而北上至吉林地区。还在雍正四年时,吉林就已经设置永吉州、泰宁县与长宁县,以管理民人。但这一州二县并不归吉林将军与有关的副都统管辖,却遥属于盛京将军辖下的奉天府。这也是地方行政制度方面的一种特别现象。直到乾隆十二年,永吉州改为吉林厅,才划归吉林将军直辖。

虽然乾隆五年曾颁布封禁令,不准流民入关。但关外土地的空旷,与关内流民的众多适成巨大的反差,生存压力使得一切封禁措施都成为一纸空文,大量流民不断进入东北。尤其道光以后,清廷内外

交困,边疆面临割地危机,政府为加强防务,不得不开禁实边,主动招引汉民垦荒。到光绪末年,东北地区民户猛增至 2700 多万,约为旗人的 20 倍。反映在行政组织上的变化是,咸丰朝至光绪朝约 50 年间设立的民署为前 200 多年的 4 倍,而旗署却没有增加<sup>①</sup>。双重体制已无存在必要。光绪三十三年东北三省建立,省以下的府州县制全面形成,旗民分治现象遂成历史。

## 二、漠南、漠北蒙古地区

漠南、漠北蒙古(内外蒙古)及青海大部分地区为蒙古民族游牧地,清政府采用因地制宜,随俗而治的办法,推行盟旗制度。这一制度是仿照满族的八旗制度,并略加改造。分之则为旗,合之则为盟。旗之长官为札萨克,由理蕃院奏请简派旗内最有威望的王公大臣担任,掌管一旗的军政、民政及入京朝覲、年班诸务。合数旗为一盟,盟设盟长,正副各一人,由各旗札萨克内简派。盟长主持各旗会盟事务,并代表皇帝监督各旗。

漠北蒙古通称外蒙古,设乌里雅苏台将军统辖。雍正十一年设定边左副将军(即乌里雅苏台将军)统辖喀尔喀蒙古四部及科布多、唐努乌梁海地方,驻乌里雅苏台。喀尔喀四部是:北路为土谢图汗部 20 旗,东路为车臣汗部 23 旗,西路为扎萨克图汗部 19 旗,中路三音诺颜部分自土谢图部 24 旗。科布多设参赞大臣,管厄鲁特、乌梁海 17 旗。唐努乌梁海 5 旗 46 佐领,分属将军、扎萨克图汗部及三音诺颜部。

漠南蒙古指内蒙古和套西蒙古。内蒙古东起科尔沁,西至鄂尔多斯,共 24 部 49 旗,合为哲里木、卓索图、昭乌达、锡林郭勒、乌兰察布

<sup>①</sup> 《论清代吉林地区行政体制及其变化》,《社会科学战线》1994 年第 3 期。

与伊克昭 6 盟，直隶中央理藩院。设有热河都统，驻防直隶承德府。6 盟之外，复有归化城土默特 2 旗，由山西绥远城将军管辖。又有察哈尔 8 旗，各设总管，由察哈尔都统管辖，驻直隶张家口。另有套西蒙古 2 旗，即阿拉善厄鲁特旗与额济纳土尔扈特旗，游牧于河套贺兰山以西，各自为部，直隶理藩院，不设盟。

内蒙古与东北不同，民人较少，不另设州县以治民人。若一旦以旗属某地置县置厅，则须往属相邻之省府。如嘉庆十一年（1806 年）于哲里木盟科尔沁左翼后旗之昌图额勒克地置昌图厅，往属盛京之奉天府<sup>①</sup>。又如雍正七年于卓索图盟喀喇沁左翼旗地置八沟直隶厅，往属直隶省。光绪二十九年于土默特左翼旗东北境置阜新县，往属直隶省之朝阳府。故内蒙古地区实际上呈旗地与州县地插置状态。

### 三、青海西藏地区

青海北部为蒙古厄鲁特等 29 旗，南部为玉树等藏族 40 土司，由西宁办事大臣统辖。蒙古诸旗之上不另设盟。

西藏自元以来即为政教合一地区，元明两代未派官员驻藏，至清，则置驻藏大臣、帮办大臣各一人，分驻拉萨与日喀则，统辖全藏事务。主管高级僧俗官员的任免，稽查财政收支，掌管藏区军队的调遣，督察司法、田产、户籍、差役（乌拉）等项事宜。并兼巡视边境防务，办理一切涉外事项。更重要的是代表清廷监督达赖喇嘛、班禅额尔德尼及其他大活佛转世灵童的抽签，并主持达赖与班禅的坐床典礼。乾隆年间在平定了西藏噶伦之乱后，对驻藏大臣的上述地位与职权作了明确规定。西藏分卫（前藏）、藏（后藏）、喀木（康）、阿里 4 区，各置噶伦一人分治其地。由四噶伦组成噶厦，即西藏地方政府。

<sup>①</sup> 民国《奉天通志》卷五七。

#### 四、新疆回部伯克制

新疆回部(即南疆维吾尔族聚居区)推行军民分治。军治设伊犁将军一人,统辖天山南北路准部回部的军政与戍务,驻伊犁惠远城。在伊犁、塔尔哈巴台、喀什噶尔三处设参赞大臣,乌鲁木齐设都统,哈密、喀喇沙尔、库车、阿克苏、乌什、叶尔羌、和阗设办事大臣,库尔喀喇乌苏、古城、巴里坤、吐鲁番、英吉沙尔设领队大臣,皆统于将军。

民治则天山北路设镇西府于巴里坤,设迪化直隶州于乌鲁木齐,隶属于甘肃布政司。南路根据维吾尔等族原有的行政制度,推行伯克制。伯克即官员之义,最高者称阿奇木伯克,世袭,掌综回务。至清废世袭,而伯克之名不改。南疆 31 城各设有伯克,因职掌不同而异其号:伊什罕伯克,掌赞理回务,仅次于阿奇木伯克;噶杂拉齐伯克,掌田亩粮赋;商伯克,掌征收税赋;哈资伯克、斯帕哈资伯克、拉雅哈资伯克,分掌各种诉讼;又有六、七品伯克,采铅、挖铜、管铜等各种伯克甚多。直至清末,新疆建省,伯克制才废除。



# 第十四章 六六三十六——地方行政制度变迁中的文化因素

行政区划和地方行政组织各要素的变化实际上体现了政治、军事、文化及自然环境等因素的综合作用。前面各章以行政区划的沿革为纲，分析了各种因素的影响，本章则对难于归入各章之中的某些文化因素的作用单独进行分析。

---

## 第一节 地方行政建置和数的关系

---

数是事物普遍存在的一种量的规定性，世上的万事万物莫不与数有关。古代东方和西方的哲人无不把数当作一种哲学范畴。古希腊的毕达哥拉斯学派就有“万物即数”，“数是事物的原本”的观念。古代中国也有“万物皆有定数”的信念，例如“历数”的概念本来指的是根据天象运行规律推算出的岁时节候次序，推而广之，受命于天的帝王，也必须按照“历数”来进行更替，所以尧在禅让帝位给舜时说：

“咨，尔舜，天之历数在尔躬。”历数也被赋予改朝换代的意义了，所以《史记·律书》说：“形然后数”。

由于数的观念在古人思维中占据重要地位，所以《禹贡》以九州划分天下，有其深刻的思想背景。九表示多或终极的意思，所谓“天地之至数，始于一，终于九焉”，因此天下有九隅，异族有九戎，人有九族，官有九卿，皇帝尊礼大臣而加以九锡，河水下游入海而分为九河，直到北宋著全国地理志，仍称为《九域志》。

十则表示齐全，完备，比九的应用面要窄，也比较后起。先秦经籍中以十为二字词组的很少，魏晋以后才渐见其多，这恐怕与佛教东来有点关系。如十力、十地、十谛、十善、十齐等皆是佛教用语。以是北周始有十死之愆（比较先秦时期楚辞《离骚》的“虽九死而未悔”），隋律方有十恶之罪，唐人才有十友之美谈，宋代取士而有十科之目，清代乾隆皇帝也自称十全老人。显然唐太宗分为十道，也是表示大唐版图的完满。

但是九州只是理想，十道起初本为地理区划，都还不是正式政区。正式行政建置与数发生密切关系的，当以秦代的郡最为典型。

始皇帝一匡天下，以为秦代得水德，因此“衣服旄旌节旗皆尚黑，数以六为纪，符、法冠皆六寸，而舆六尺，六尺为步，乘六马”。水之数为六，所以上列事物都与六有关。更进一步，还与六的倍数有关，如销天下兵器，铸金人 12，徙天下豪富于咸阳，12 万户，刻石以四字一句，三句一韵，一韵十二字，泰山、芝罘、东观三刻石都是 36 句，琅邪、会稽二刻石都是 72 句，无不为六的倍数，这就是《史记·封禅书》所说的“度以六为名”的意思。

正由于有这个缘故，所以秦始皇二十六年才“分天下以为三十六郡”，一郡不多，一郡不少。但是其他事物的数是一经确定就不再变，郡数却不一样，是会浮动的。如秦始皇三十三年北逐匈奴，南平南越，置九原及南海 3 郡，就明显突破 36 郡的格局。而事实上还在这之前，由于秦始皇重新疆理政区，已有许多新郡从旧郡之中析置出来，增加了郡的总数。如《秦始皇本纪》二十八年就载有 36 郡以外的衡山这一郡名。

36 郡之置比较匆忙,因此在天下大定之后,依山川形势、地域大小重新规划,析置新郡乃在情理之中。如以故齐国之大,在始皇二十六年时只为临淄、琅邪 2 郡,显然不妥,所以后来又增置济北、胶东 2 郡。上述衡山郡也是从幅员太大的九江郡析置出来的。虽然郡数可以浮动,但六的倍数却仍要保持。据考证,秦一代最终总郡数为 48,是六的八倍<sup>①</sup>。估计其先从 36 郡发展为 42 郡,所增加六郡都从旧郡所分置。秦始皇三十三年开疆拓地所置四郡以后变为 46 郡,于是又在内地新置 2 郡,以足 48 之数。

迷信数与事物的关系,今人视之似不可理喻,而在古人却是正常的文化心理状态。秦代设郡要符合一定的数并非孤例,王莽代汉之后,为应符命,也同样重视数的作用。这个数是五,因此分全国为 125 郡,置州牧、部监 25 人,各辖 5 郡;又将河南郡的县数增满 30,并设置六郊州长各一人,每人管 5 县;又将全国郡县 360 处改为以亭为名等等,不一而足。

但是毕竟政区数目变动太大,凑数不易,魏晋以后,政区和数就脱离关系了。但就两汉而言,郡国总数还是跟数存在一定关系的。西汉 103 个郡国,其中首都所在三辅不计,其余 100 个郡国是五的倍数(秦之首都特区内史也在 36 郡之外)。东汉迁都洛阳,三辅地区与一般郡国相同,因此总共有 105 个郡国,也是五的整倍数。

---

## 第二节 地方行政建置与宗教的关系

---

### 一、因祭祀需要设置的县

最早与宗教有关的政区是西汉所设的陵县。陵县是在皇帝的陵

---

<sup>①</sup> 参见第四章第一节秦代政区注。

墓旁边设置的特殊县,专为奉祀陵园之用。西汉时代尚未形成体系严密的一神教,当时的宗教形式主要表现在自然神崇拜和祖先崇拜方面。陵墓的建筑及供奉方式是祖先崇拜的一个重要内容,陵县的设置更把这种崇拜提到新的高度。

陵县的正式名称是陵邑,汉高帝刘邦死后葬于长陵,其陵县就叫长陵邑。长陵邑的设置标志陵县制度的建立。此后,每个皇帝从即位的第二年起,就开始营建陵园,并划出一定地域,迁来民户,设置陵县。西汉一代共有7个皇帝陵县,即高帝长陵、惠帝安陵、文帝霸陵、景帝阳陵、武帝茂陵、昭帝平陵与宣帝杜陵。这些陵县地位特殊,在地理位置上它们虽然分属京兆尹、左冯翊、右扶风三辅郡,但在行政上却统归太常管理。太常是中央专掌宗庙礼仪的官署,陵县属太常而不隶三辅,正表明了陵县特殊的宗教地位。汉元帝以后不再设置新的陵县,原有陵县才划归三辅所属,宗教地位也就随之取消了。

陵县地位的显要还表明在县令的级别上。汉县万户以上才置县令,不足万户置长,但陵邑一律置令。不但如此,陵邑的长官秩奉还特别优厚。县令一般秩千石至六百石,长陵令秩则为二千石,与郡太守相当。同时陵县都筑有规模不小的城垣,这也是地位重要的象征。

表面上,陵县是为宗教仪式的需要而设立,但在背后,它还有更深刻的意义。陵县的居民都不是原住户口,而是强迫迁徙关东豪族、天下高贤而来,因此居民的成分多是不事生产的旧贵族、高级官吏、富商大贾、游侠豪杰。将这些人集中于特定区域内,显然是为了加强监视与控制,防止动乱,保证安定。由于人为的迁徙集中,陵县的户口都很殷实,如西汉末年,长陵邑已有5万户,茂陵邑则达6万户。汉代万户以上为大县,这两个陵邑已经是特大县,超过许多郡国级政区的户口数。

陵县都密布在首都长安周围,尤其是有名的五陵:长陵、安陵、阳陵、茂陵与平陵,一字排开在长安以北的渭水北岸,一县紧挨一县,形

成“都都相望，邑邑相属”的景象。东汉史学家班固对陵县的繁盛作了生动的描述，他在《西都赋》中说：“……若乃观其四郊，浮游近县，则南望杜霸，北眺五陵，名都对郭，邑居相承。英俊之域，绂冕所兴，冠盖如云……”。“五陵”一词后来成为豪门贵族聚居之地的代称，唐代李太白有诗云：“五陵年少金市东，银鞍白马度春风。”杜少陵也有句曰：“同学少年多不贱，五陵衣马自轻肥”。

七个皇帝陵之外，还有四个县也是专为奉祀陵园而设的，可称之为准陵县。一是刘邦为其父太上皇陵所设的万年邑，二是文帝为其母薄太后所立的南陵，三是昭帝为其母赵婕妤所置的云陵，四是宣帝为其父史皇孙所建的奉明邑。陵县是西汉的特例，东汉以后这个制度即予取消。但后代依然还有类似的个别的例子，如北宋皇帝陵墓集中在今河南巩县南郊，宋代先是在该地设立永安镇，以“奉陵寝”，后来又升镇为县，并且定为与首都、陪都地位相当的赤县。永安县的职能就是管理宋帝诸陵，只不过比西汉每帝一陵大大简化了。

比陵县更具宗教意味的政区是奉郊县，这是专为郊祀和封禅而特设的县。郊祀对象十分广泛，几乎包括原始宗教里的各种崇拜对象：天神、地祇、山川、动植物、鬼魂、灵物、祖先等等。封禅活动则比较单纯，指的是封泰山与禅梁父，亦即在泰山上祭天，以及在泰山下的小山梁父山上祭地。

郊祀的重要性在于它是宣扬皇权神圣性的仪式，所以那位以凿壁偷光而闻名子世的汉成帝丞相匡衡说：“帝王之事莫大于承天之序，承天之序莫重于郊祀”（《汉书·郊祀志》）。封禅的意义则是：“王者功成治定，告成功于天。”为封禅和郊祀所特划的政区有两个突出的例子：一是奉高邑，这是汉武帝元封元年设置于泰山东麓下的一个县，作为封禅大典的基地。二是崇高邑，与奉高邑同时设立，乃为了奉太室山——即今天的中岳嵩山而置。据说那年武帝登太室山时，随从官员在山上听见有“万岁”的呼声，这自然是祥瑞之兆，所以武帝就以

山下三百户封崇高山,为其奉邑。奉高和崇高两县既专为宗教的目的而立,其民户所出就都作奉祀之用,不纳算赋也不服徭役。

## 二、由宗教事务机构管理的政区

上面提到西汉的陵县不归郡管辖,而归太常这样的宗教事务机构管理,这还是较小范围的事。千余年后的元代也有类似现象,但所管辖的不是区区数县而是比今天西藏自治区范围还大的宣政院辖地。

宣政院是元代的宗教事务机构,《元史·百官志》说它的职责是“掌释教僧徒及吐蕃之境而隶治之”。也就是说既管全国的佛教事务,又管理吐蕃(即西藏)的行政事务。蒙古人虽然在军事上征服了藏人,但在文化上反被藏人所征服,元朝皇帝都是藏传佛教——喇嘛教的忠实信徒。因此在西藏归入元朝版图之后并不像其他地方那样设置行省,而是实行“僧俗并同,军民通摄”的政教合一制度。这一制度一直延续到西藏民主改革以前,长达六百余年。

在宣政院下面又按地区分设乌思、藏、纳-里速·古鲁·孙等三路宣慰使司都元帅。这三路的名称是藏文成语 Dbus Gcan Mna-ris skor gsum 的音译,意为“前藏、后藏、阿里三部”。到清代,乌思、藏、纳-里速被读成卫、藏、阿里。“乌思”或“卫”是“中”的意思,指前藏,藏指后藏,纳-里速即阿里,在后藏之西。元代在三路宣慰司之下,又更进一步,将前后藏分为 13 个万户。

事实证明,元代采用宗教文化的手段对西藏地区进行特殊的行政管理是行之有效的。统一强大的吐蕃在唐朝以后就陷入了分裂纷争的局面,在归入元代版图的时候,吐蕃内部各地方政权、各教派、各部落之间的纷争现象还很严重,不宜采取与内地一样的行政制度。相反,以宗教及军管型式的制度却可保持其相对安定,有利于发展。所

以明代建立以后沿袭了元朝的制度,在建立乌思藏和朵甘两都司的同时,又分设 13 万户府,并且仍以喇嘛教的宗教组织进行导化工作,使其效忠于中央政府。

---

### 第三节 行政区与文化区的契合

---

第六章所引东汉巴郡太守但望的《分巴郡疏》,是一份极其宝贵的文献。其中所提的分郡方案正表明了当时行政区域的划分标准,既注意到自然环境,也兼顾了经济文化背景:“江州(今重庆)以东,滨江山险,其人半楚,精敏轻疾;垫江(今合川)以西,土地平敞,姿态敦重。上下殊俗,情性不同,敢欲分为二郡:一治临江(今忠县),一治安汉(今南充)。各有桑麻丹漆,布帛鱼池。盐铁足相供给。”

可见当时政区的划分是注意到民情风俗的差异的。虽然分巴郡为二的提议当时未被接受,但 40 年后卒分为三,大致遵照但望之提议而行,只是江州以东更细分为两郡而已。其实关于行政区与文化区有意识的重合,比但望更早已见于记载。《汉书·王莽传》记莽言曰:“臣又闻圣王序天文,定地理,因山川民俗以制州界。”此处的州虽是王莽托古所指的《尧典》12 州与《禹贡》9 州,并非真实存在过的制度,但由此却可从侧面看出,划分政区必须与山川民俗有关——亦即与自然地理和人文地理有关的思想至迟在汉代以前便已出现。

政区不但与风俗区域有关,也与方言的地域差异相对应。本来语言地理和宗教地理是文化地理的两个重要侧面。世界上以文化区域为基础来划分行政区域的国家,以瑞士最为典型。瑞士联邦各州的分界,就是该国基督教派别与语言分区相互叠加的结果。中国人的宗教观念淡薄,宗教派别之间不成为地域特征,但方言的地域差异却十分显著。因此古代在划分政区时已经注意到方言问题,虽然有时本意并

非要使行政区与方言区正相叠合,但客观上却造成这样的结果。如汉高祖刘邦封其子刘肥为齐王,划分齐国范围原则就是“民能齐语者皆属齐”。把齐国领域与齐方言区等同起来,这是很典型的例子,可惜此后未曾见到与此类似的明确记载。

但在宋代,从路的区划来看,却与方言区划存在明显的对应关系。据测<sup>①</sup>,宋初南方分布有吴、湘、粤、闽、赣等五种非官话方言(另有客方言在形成过程中)以及官话方言(北方方言)的两个分支:上江官话与下江官话。而宋代的两浙路(苏南浙江)大致为吴语区,荆湖南路是湘语区,广南东路是粤语区,福建路是闽语区,江南西路是赣语区,荆湖北路是上江官话区,淮南路与江南东路一部分是下江官话区。这一地理格局至今尚无根本变化,只是后来客方言在赣、闽、粤交界地区形成,相应将三个方言区的范围往北往东往南压缩。

尤其值得注意的是,荆湖南北路的划分完全与方言区相一致。荆湖南路相当今湖南的湘资流域与广西东北角,正是湘语区的范围。而今湖南西部沅澧流域却属荆湖北路所辖,与今湖北同属官话区。又,两浙路与今吴语区的出入只有润州州治一地。宋代润州领三县,州治丹徒(镇江)今属官话区,而其东面丹阳、金坛二县却是吴语区。推测镇江宋初还处在北方话和南方话的交界点上,两宋之际北方入民又大举南迁,才使镇江与南京一样完全官话化。

不但在路一级的大范围内存在与方言区相对应的关系,在小范围内也有类似现象。宋代的兴化军,治所在今福建莆田,元代升为兴化路,明清改为兴化府,今天为莆田市。很有意思的是,从宋代至今一千年,兴化军、路、府及莆田市的领域一脉相承,丝毫未变,而且一直只辖莆田、仙游二县(宋代虽管三县但地域相同)。元代的路,明清的府一般都要辖五六县,至少三四县,只有兴化特别小,只有两县。为什

<sup>①</sup> 参见《方言与中国文化》第四章。



么这么小的地域始终单独成为一个统县政区？主要原因就在其方言特殊。

闽方言可以分为闽北、闽南、闽东、闽中和莆仙方言等五个方言片。莆仙方言仅仅通行于莆田、仙游两县，范围最小，而且与其他四个方言片包括近邻的闽南、闽东方言都不能通话，其间的差异比湘赣两大方言之间的差异还大。由于方言特殊，用方言演唱的莆仙戏也只流行于莆、仙二县，形成一个与众不同的文化区。正由于这个缘故，所以这两县始终单独成区，在元代是最小的路，明清是最小的府，今天则是最小的辖县市之一。

近代的莆田、仙游似乎没有什么名气，但在古代，尤其是晚唐以后却一直是封建文化相对发达的一个小区。早在晋室南渡之时，中原已有林、黄、陈、郑等八姓入闽，为福建文化的繁荣打下基础。到南朝梁陈间，莆田已设有南湖先生郑露书堂。中唐安史之乱又促使更多的北方人民移入福建，莆仙一带文化逐渐发达，登科仕宦的人越来越多，因此而有“乌石山前，官职绵绵”的说法，乌石山正在莆田东北两里处。

从唐代后期到南宋，莆仙登科第者年年都有，形成许多著姓望族，出现许多如父于一榜、昆季同年、五世登天、四代攀桂的佳话。以诗名家，以文行世成为相当普遍的现象。担任显官要职者也比比皆是，林家九牧、陈氏五侯只是其中最突出的例子而已。唐代欧阳詹，五代陈洪进，宋代蔡襄都是一时名人。陈洪进是仙游人，于五代时曾占有漳泉二州，割据一方。

“朝为种田郎，暮登天子堂”是封建时代耕读社会的最高理想，莆田、仙游科甲特别鼎盛，与周围的州府有明显差异，成为一个特出的文化发达区，这也是促使这两县组成的政区能长期延续不变的重要原因。

另外，在宗教方面，莆田也有其特殊性，在沿海地区赫赫有名的

海上女神——天妃，传说就是宋代生长于莆田湄洲的林默娘的化身。在东南沿海和港台地区的老百姓都把天妃尊称为妈祖，虔诚朝拜，相信她有无边的神力。天妃后来演变为整个福建的象征，清代以来福建人在外省聚居经商之处都建有天妃宫，有的实际上成为福建会馆的代称。时至今日，天妃依然在海峡两岸起着重要的维系作用。由此可见，天妃和莆田在福建宗教文化方面的特殊地位。

有了上述这几种原因，遂造成了从兴化军、兴化路、兴化府到今天的莆田市这一长期延续政区的稳定。明代的时候，有人提出要重划福建的府县，但到底也未能改变兴化府的辖境，文化区与行政区的契合在这里可说是十分典型的体现。

# 余 论

---

## 第一节 历史的回顾

---

以上的十四章已从各个角度分析了地方行政制度的历史变迁过程及其背景原因,虽然限于篇幅不能有更详尽的叙述,但从中已可得出一些结论性的东西,那就是:

任何一种制度的出现,必有某种思想作指导,地方行政制度也不例外,郡县制的产生就是基于中央集权的政治思想。思想有酝酿过程,制度也是逐渐形成。郡县制酝酿了500年,而齐国尚未实行,及至秦始皇打算将之推行于全国,还有大量反对意见,推行之后,异议依然存在。从思想到决定到行动,从临时性的制度到永久性的制度,从施行于局部地域的试行制度到遍行之于全国的固定制度,从设置一般区域到变成正式政区是一个漫长的过程。思想可能发生错误,可能回潮反覆,制度也可能反覆变化,回光反照,汉晋两代封建同姓就是典型的实例。

但是思想错误并非常见现象,一般而言,新制度的创设与旧制度的改革总有一定的原因,或由于形势所迫,或由于人事需要,或其他种种用意。在当时其用意未必人人清楚,到后世就更少人知道。绝对

无利弊的制度不可能有,统治者只是权衡利弊大小而为之。汉初封建异姓虽为后世所批评,但在当时却是迫不得已的行动。

元代行省制度也最为后世所诟病,但无论是省的幅员或省的区划都不是毫无道理。蒙古人以少数民族入主中原,统治着交通不便而幅员又过于辽阔广袤的疆域,深恐有鞭长莫及之虞,因此只能采取以大行省进行镇抚分治的管理办法。而且为了从北到南地实行军事控制,省区的划分也必然要南北纵向排列,跨山越岭,以利于多头的军事进攻行动。

任何制度在实行当时的亲身感受较为真切而客观,时代一旦久远,该制度已经不存,后人根据自己所处环境和需要来批评,有时不一定能说到点子上。当代的意见,后世的看法都要放到全部文化史的意义上去看。东晋南朝的侨州郡县,后代无有奉行者,即在当时实行不久,也发现存在很大问题,既影响移民和土著的关系,又减少了政府的赋税收入,所以采用“土断”的政策以纠偏。但是,为什么晋室南渡以后要采取侨州郡县之制?这是因为当时以为偏安局而只是暂时现象,中原很快就会恢复,于是制定了侨籍这一临时办法。加之魏晋以来,宗族门阀观念十分严重,北方人讲究地望,自视名门,也不愿占籍于荆蛮之地的南方,政府为要取得移民的政治支持,也只好用侨州郡县的办法来安顿他们。

中国古代的农业社会是一盘散沙,一家一户的自然经济有安定的要求,并无统一的愿望。地方割据无妨于小农经济,只要不发生战乱就行。所以行政区划和地方政府层级管理的最大功能,就在于把分散的个体经济集中统一于中央政府。虽然因时代递嬗,行政区划和地方政府行政组织的形式有所不同,但是这种因时而异的变化只是为了更好地发挥这一集权的功能罢了。因此尽管从表面上看,历代行政区划和地方政府废置纷繁,分合靡定,但无非皆就前代之制度沿革损益,而无根本性质的变动。而且一切新体制的出现,都不是凭空创立,而

必有一定的前身或渊源,然后渐渐成形,略具规模,再成为定制,有如电影的淡入,而不是切入。

以州而言,在西汉中期只以监察区的面目出现,到东汉末年才成为高层政区,其间有着将近三百年的渐变过程。本来州刺史监察对象只是郡太守和王国相一级的官员,后来监察范围日广,下及县令长;本来刺史只是监察官,后来渐渐侵权干涉郡县行政事务;本来刺史只是行官,以时出巡,没有固定治所,后来变成有固定治所;本来刺史只是六百石官员,后来升为二千石的州牧。这些由微而著,由隐而显的变化使作为监察区的州在汉末黄巾起义之后,水到渠成地转化为行政区。

同样道理,任何形式的政区的消失都不是突然的,不会一下子化为乌有,而是要有过渡,有流变过程,消失之前必有后影。渐渐变质,转化为另一种形态,有如电影的淡出,而不是切出。宋金的路到元代已不是高层政区,但是并不立即取消,而是降为与府相当的统县政区,沿用于整个元代,到明代才尽废为府。

更进一步而言,历代同一名称政区演变的趋势不外乎这么几条:(1)前代幅员大者、等级高者,后代削而小之、降而低之,如州从高层政区降为统县政区(郡级政区),再降为基层政区(县级政区);(2)前代区划之虚者,后代改而实之,汉代的州、唐代的道都由虚化的监察区变为实在的行政区;(3)临时之措施变为正式的制度,行省制度本为蒙元初期的战时措施,用以统治被征服地区,由于征服过程太长终成定制;(4)局部的制度变为全局的制度,唐代节度使本来只设于边区,安史之乱时,边境内地遍设节度使,使唐后期的方镇和道融为一体;又唐代只是首都和陪都称府,宋代凡是与皇帝有关的纪念地都改称府,至明代府已成为郡级政区的通名。

如果我们用更简单的话来为二千年的地方行政制度变迁特点做个小结,那么不妨这么说:凡有创设必有指导思想,凡有改革必有一

定原因,凡有变化必是渐变而非突变。

---

## 第二节 现状的分析

---

从秦代到民国初年,行政区划的型式都是地域型政区,我们上面所说的二千年来政区的根本性质没有变化,就包含了这一层意思。所谓地域型政区,意思是说,下一级政区是上一级政区的地理区划。以清代为例,省是国家的地理区划,府是省的地理区划,县又是府的地理区划,有如大环套中环,中环套小环。每级政区都有相当的地域范围,是面状的政区。地方政府的施政范围就是这样一个面。

地域型政区是农业社会的特征,因为大片的田野和分散的人口,必须用面积等级不同的区域来划分。但是从本世纪二十年代起,政区型式起了质的变化,城市型政区应运而生了。这类政区的特点是人口密度大,工商业经济发达,地域范围较小,与地域型政区相比呈点状。地方政府的施政范围表面上是缩小了,但地位却提高了,权力也加强了。城市型政区的产生标志着从农业社会向工业社会的过渡,这种政区型式在中国酝酿了太长的时间才终于问世。

唐代以前,在划定各级政区之后,便选择这一政区中的最大城邑或聚落作为该政区的治所,建立地方政府。一郡(或州)以一县为治所,一县又以一中心乡聚为治所,称做都乡。县一般都筑有城墙,城中设市作为交易场所,城市的概念就此产生。作为政治中心的治所,由于条件优越,经济方面一般都能得到发展,而成为该级政区的经济中心,因此从秦到唐,较大的城市无一不是州郡的治所。

宋代以后,由于商业和手工业经济的发展,使得经济中心和政治

中心发生二元分离,在州郡治所之外出现了一些新的经济中心,许多县城已发展为大小商业都市。同时在县城之外也逐渐产生出市、镇一类的经济中心,如著名的江西景德镇就是宋代设置的,有些镇的商税额甚至比县城还多。明清时期资本主义萌芽的发生更把城市经济的发展推到一个新的高度,许多市镇由于人口集中,商业发达,繁盛程度已超过县城,出现了县不如镇的现象。

但是尽管如此,从整个中国古代经济看来,自给自足的小农经济仍占支配地位,呈点状分布的市镇为广大的农村所包围,市镇的支配权在地主阶级而不是独立的工商业者手中。加之“农本商末”、“安土重迁”等传统观念的深刻影响,所以市镇一直未能成为一级政区,人口集中,麇肆鳞比的县城更不可能从整个县当中分离出来成为单独的一级政区。因而直到民国初年,中国社会依然是积乡而成,不像先进的资本主义国家在很大程度上已是积市而成。

然而旧的躯壳终归容不下新的胚胎,近代以来,沿海和沿江的一些县城和市镇在资本主义生产关系的刺激下,经济结构发生很大变化,人口高度密集,工商业畸形繁荣,已非旧式的地域型政区所能容纳,因此在清代末年就开始酝酿建立新型的市一级政区,后来一再迁延,终于在南京国民政府成立前后,将部分城市从所属政区中划分出来,分为两等,一为特别市(后改直辖市)与省相当,一为普通市(即省辖市)与县相当,这便是城市型政区的正式诞生。特别市须是首都或百万人以上城市或其他特殊情形,普通市则须有20万以上人口,至1928年底,共设有北京、天津、南京、上海、武汉5个特别市,以及广州、南昌、成都、西安4个普通市。

自此以后,中国的行政区划转而为地域型政区和城市型政区的混合体制。新中国成立以来,城市型政区又有所发展:

首先是设市的范围扩大,不但在工商业发达和人口密集的地

方设市,也在大型工矿企业所在地及著名旅游胜地、革命胜地设市<sup>①</sup>。

其次是将市变成辖县和领导县一级的政区。市本来不辖县,50年代初期,个别市开始管县;1958年北京、上海二直辖市又开始有属县,这一年底,全国有28个市领导了118个县。到八十年代中期,市领导县的体制迅速发展,至1993年底,已有196个市领导934个县(旗),其中京、津、沪三直辖市共管19县,其余915县归193地级市所分管,占去全国1795个县(旗、特区、林区)的一半以上。

第三,市的级别分为三等:直辖市、地级市和县级市。绝大多数地级市领导县,地位与省县之间的地区这一虚级相当,理论上不是一级正式政区,但实际上比地区更接近于正式政区。县级市地位与县相当,不辖县。1993年底共有县级市371个,占县级单位(总数2166个,包括县级市、县、旗、特区、林区等)总数的17.12%<sup>②</sup>。

第四,设市的手段有所创新。过去设市的方法可称为切块改市,亦即用一分为二的办法,将县城或市镇从原有政区中分离出来建市。八十年代以后,又出现整县改市的新方法,也就是将工业产值较高、非农业人口较多的县整个改为市。这和元代升县为州的作法极其相似。当然切块改市的作法并未取消,但已十分罕见了。

随着社会的现代化,城市型政区愈来愈发展,是一个正常必然的趋势。问题在于,设市应该是经济发展的结果而不是其原因,相对于一个仍然以农业为基础的国家,近年来人为设市的浪头是否太高,城市型政区的发展是否过快,这是值得认真研究的。与此同时,部分城

---

① 1949年10月,华北人民政府就发布了如下命令:较大之工矿区经华北或省人民政府批准,得设立相当于县或区之矿区人民政府,设主席、副主席,受市人民政府、专署或县人民政府领导。

② 参见《中华人民共和国行政区划简册·1994年》,中国地图出版社1994年版。



市型政区在实际上又向地域型政区转化,失去了城市型政区的意义,也是值得注意的问题。本来,城市型政区的特点是地域范围小,呈点状,但直辖市和地级市管县以后,地域范围又扩大了,又变成了新式的地域型政区。尤其管县众多的地级市与地区这一虚级并无实质上的差别。尤其是为了加快推行市管县的体制,而把一些条件不成熟的县级市提升为地级市,再让它们管县,这一做法值得研究。例如江苏省的扬州市由县级市升为地级市,扬州地区所属的县全归扬州市所管,原地区所属的泰州市也由扬州市代管,这样不但使扬州市与扬州地区在实际上没有什么差别,而且泰州市的发展反而在一段时间里受到了限制。

除了城市化的问题以外,中国行政区划现状存在下列一些问题:经济区划和行政区划的矛盾,行政区划层级过于复杂,省级政区幅员过大,省界分划不合理等。这些问题有些是历史时期所遗留,有些是新中国成立以后才出现,都必须进行改革才能有利于现代化建设。行政区划改革是一个世界性的普遍问题,不独中国为然。但是对中国而言,改革的任务尤为艰巨。中国的历史过于悠久,文化过于深厚,从旧时代承继了过多的包袱,而且至今仍是发展中的国家,因此如何改革这一延续了二千年之久的政区体系,以使之适应现代化的进程,无疑是一个重大的研究课题。

在地方行政组织方面也同样存在不少问题,首先是地区一级行政组织的虚实问题。“文化革命”以前专员公署是省政府的派出机构,不是一级地方政府,专员的施政区域——专区,不是一级正式行政区,亦即专区的性质是虚的;“文化革命”期间,专署为地区革命委员会代替,根据1975年宪法,各级革委会是一级地方政府,于是地区一级政府与区划成为实级<sup>①</sup>。1978年后,地区革委会撤销,代之以地区

<sup>①</sup> 参见1975年《中华人民共和国宪法》。

行政公署,又成为省政府的派出机构,行署与地区又成为虚级<sup>①</sup>。但无论从行署所设置的职能部门(几乎完全与省、县政府相对应)还是其职权范围来说,行署实际上行使着一级地方政府的职能,地区一级其实也是一级行政区划。

其次是管县的地级市的政府性质问题。“市管县”在起初是作为一种经济管理体制来设计的,但在实际上形成了一种新型的地方行政制度。地区行政公署从理论上说,不是一级政府,而地级市是一级地方政府。这样一来,当这个地级市管辖若干县的时候,这级政府就不但是其所管辖的城区的上一级政府,同时还成为在省与它所管辖的各县之间的一层实在的政府。例如浙江省杭州市就是如此。政府如此,其他三套领导班子亦莫不如此。因此在杭州市政协里头就有其辖下各县的政协委员。而按宪法规定,地级市政府是不能成为省县之间的一级政府组织的。为了在形式上不造成违宪现象,所以在理论上所有的县级市是省的直辖单位,但在实际上却是由其近邻的地级市代管。地级市管县的范围也成为实际上的政区。

第三,管县的地级市行政管理体制有不同类型,影响管理政策。第一类是地市合并型,即撤销地区,而以原地级市政府为新的管县的地级市政府,增加或扩大管理农村行政管理部门;第二类是升级合并型,将县级市政府升级而与地区行政公署合并,地级市政府以行署的机构为基础;第三类是县改市型,即县级市直接升格为地级市再管县,在由县级市政府到地级市政府的过程中,政府职权扩大,但政府实质没有什么变化。第二类地级市政府从行署转化而来,能兼顾市县利益,但却有抑制原地区内原有的其他县级市经济发展的倾向。第一类与第三类地级市政府往往不容易处理好市县关系,有时会产生为照顾城市利益而挫伤县政府积极性和影响农业发展的后果。

<sup>①</sup> 参见1978年《中华人民共和国宪法》。

对于上面两种名义上是“虚”，而实际上是“实”的地区与管县的地级市的性质问题的解决办法，不在于弥缝法律与实事的矛盾，而应该有治本的办法，这将在下面说到。而管县的地级市的不同类型行政管理体制也应该得到正常的调整，而有利于发挥正常的管理效能。

---

### 第三节 将来的展望

---

中国地方行政制度的改革任务至少有五个方面<sup>①</sup>：

#### 一、调整好行政区与经济区的关系

行政区与经济区的性质有很大不同，前者是内向的、封闭的，后者是外向的、开放的。行政权力只能在一定的边界范围内起作用，经济活动却不宜受到任何边界的限制。资本主义国家实行市场经济，因此行政区与经济流向脱钩，一般不存在调整行政区来适应经济区的问题。社会主义国家原来是计划经济或计划经济与市场调节相结合，因此必须经常调整行政区以与经济区相一致。新中国成立以来，省以下的行政区划变动频繁就是这个缘故。但是行政区变动过于频繁又反过来影响经济的发展与社会的安定，这是一个很大的矛盾。

由于这个矛盾存在，所以羊毛大战、蚕茧大战、烟叶大战总是发生，新型的经济区也总是被原有的行政区所同化。八十年代初期以上海为核心，联合江、浙十个工业发达城市组成上海经济区，这是一个突破行政界限的新型经济网络，又具有强大的经济、技术实力，如果

---

<sup>①</sup> 参见拙著：《行政区划改革的几个关键问题》，载《中国行政区划研究》，中国社会科学出版社1991年版。

能长期协调发展,必将对整个华东地区的经济起重要的推动作用。但遗憾的是,只由 11 个城市组成的经济区的存在时间不长,便因江、浙、皖、赣、闽等省以整省的形式相继加入而名存实亡,最后正式宣布自行解散。

因此,如何处理行政区与经济区的关系是政区改革的一个重大的、带根本性的问题。中共十四大已决议采用社会主义市场经济,对于调整行政区与经济区的关系将起良好的推动作用。但由于行政区划在中国的存在与发展已有二千多年的历史,地方政府在其施政范围内行使行政权力,以解决政治、经济、司法、治安等各方面问题也有同样长的历史,因此要做到使行政区与经济区完全脱钩还是一件很难的事。目前解决行政区与经济区矛盾的办法,在于尽量使开放的经济网络能超脱于行政区划之外,减少地方政府对经济行为作不必要的行政干预。当然,要做到这点很不容易,下文将要说到的划小省区也许是其中的一条途径。

## 二、地域型政区和城市型政区的合理并存

最近十年,城市化运动的浪潮十分可观。直辖市、地级市和县级市的总和在 1993 年底已达到 570 个。县级市及市属县共计 1305 个,已占全国 2166 个县级行政单位总数的 60%。表面上看来,城市化的成绩很大,但其实这两个数字含有较大水分。首先,大部分的县级市是整县改市,这种市实际上还是地域型的政区,因为在县城之外,还是广大的农村,与原来的县没有根本性质的差别;其次,管县的地级市实际上也是介于省与县之间的一级地域型政区,只有这个市的城区本身才是真正的城市,而并非整个地级市的地域范围都是城市化了。

当然,无可否认,在苏南浙北这样的地区,市管县的做法,起到了

以市带县,以工业促进农业的好效果,但在其他许多地区,这一效果没有得到发挥。同样,某些整县改市的典型也对消除城乡分割和工农差别起了一定的推动作用,但相当多的县级市还不能发挥这个作用。因此不宜人为加速城市化运动,而是应该实事求是地、有控制地促进城市化的实现。

在中国这样一个以农业为基础、以农民为人口主要成份的国家里,恐怕还要有地域型政区和城市型政区长期合理并存的思想准备。农业区域以及森林、荒漠依然存在,仍需由地域型政区来统辖。城市型政区将来能否全部取代地域型政区还很难说,但两类政区要长期并存都是极其明显的事。即如美国这样发达的资本主义国家,在州以下与 2000 多个城市并列的仍然还有 3000 个县。地域型政区的改革不是短时期的任务,不必急于求成,可以试点几种方案,应该在试点以后逐步巩固,不必急于全面推广。

### 三、行政区划与地方政府层级的简化

1949 年以后的中国行政区划,在法律上、理论上一直采用省—县(市)二级制的提法。1954、1978 和 1982 年的宪法对行政区域的划分是:全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、县、自治县、市。但实际上实行的是虚三级制,在省县之间还有地区(1970 年前称专区)一级,设立作为省政府派出机构的行政公署(1970—1978 年间地区一度成为一级正式行政区)。

在虚三级制以外,实际上还存在着实三级制。1982 年以来,市管县的体制在全国范围内普遍推行,三级制已成为大量的事实,管县的地级市是存在于省县之间的一级政区。

因此,目前中国政区层级存在着比较混乱的状态:有二级制(海南省和三直辖市与属县之间、省与不辖县的地级市之间),虚三级制

(省—地区—县),三级制(省—地级市—县),某些地区还溢出三级制之外,出现(地级)市管(县级)市的无法律依据的现象。

地方行政制度改革的一个重要问题是简化管理层次,尽量采用二级制。实行全面二级制的彻底办法是划小省区。目前我国县级政区只有 2200 个左右。如果划小省区,使其数目增加到四五十个,平均每个省区也管辖四五十个县级单位,则完全可以省去地区一级,也无需采用市管县的体制。在中央和地方政府之间实行合理的分权之后,这种二级制将收到灵活的管理效果,而且无论对中央还是对省区而言,四五十个下属政区的管理幅度都是适宜的。同时,二级制又有一定的弹性,亦即能兼收并纳地域型(县)和城市型(市)两种类型的政区,而且当地域型的县转变为市时,可以自然过渡,不会发生政区层次的变化。

关于划小省区的问题,下文再作讨论。在目前的情况下,二级制和三级制的并存仍要保持一段较长时间。但是省—市—县(即市管县)结构的三级制应该有所限制,否则会全面增加管理层次,降低管理幅度(不少市只管一二个、二三个县),这种体制的积极作用将会被消极因素所抵消,尚且不论那些没有管县能力的市在管县以后出现的种种毛病。

现在每省所辖的地级单位平均只有十来个,管理幅度很小。一般而言,地区的数目不会再增加了,增加的地级单位只会是地级市,如果每省的管理幅度提高一倍,则地级市的发展大有余地。新增的地级市以不辖县为宜,以减少政区和地方行政组织层次,并利用向划小省区过渡。

#### 四、省区适度大小的确定

最高一级政区大小如何划定才算合适,是地方行政制度改革的

核心问题。历史上地方行政制度的变迁的焦点,其实就在于高层政区的有无,以及一旦高层政区不得不设以后,其幅员应是多大方才合适,该级政区的政府又应采用何种形式(单一或者多元)才有利于中央集权统治。如果高层政区幅员太大,该级政府权力又过于集中,往往容易造成割据;反之,高层政区幅员太小,该级政府权力分散(如宋明两代之诸监司),则政区数目过多,地方行政机构过多,又难于管理。为了解决这个矛盾,宋代以前的三级制政区中,大都采用虚化最高一级政区的做法,首先是尽量使之成为监察区,无法成为纯粹的监察区时,再将这一级政府的权力分割于几个行政机构之中。元代以后,行省面积都很大,防止割据的主要办法是尽量剥夺地方政府的行政权力,实行高度专制的中央集权。但是上述这些办法都有严重的缺陷。作为监察区的汉代的州与唐代的道终究还是变成正式政区,而分散地方政府权力于各行政机构的路一级政府又是宋代积弱的一个直接原因;元明清时期过度的中央集权,又窒息了省一级长官的主动性积极性,阻碍了地方经济文化的发展。所以从历史上的经验教训看来,为着维护国家的长期统一和安定,又要有利于促进经济文化的发达,作为高层政区的省(自治区)应该适当划小。

省区适当划小以后,有利于中央与地方的合理分权。各种类型的分权本是民主政治的基本原则,中央和省区的纵向分权于发展经济、推进改革尤为重要。对于适度大小的省区,中央可以赋予更多的权力,省去许多不必要的事务性管理工作,将两者的关系简化到法律和财政关系,以高度发挥省区一级的主动性和创造性。

省区适度划小以后,还有利于彻底改变目前行政区划和地方行政组织层次多、管理幅度小的缺陷。前文已提到,如果省区数目增加到四五十个,就可以实行完全的二级政区制,既取消地区一级,又消除市管县现象,真正收到提高管理效率的好处。目前的市管县体制面临着如何向前发展的问题,因为随着经济的高度发展,中小城市数目

必然要迅速增长,这就至少要带来两个毛病:一是地级市管县级市的现象将有增无已,二是发达地区的地级市将会相当密集,每市所管的县将不断减少,管理幅度不断下降。如果省区划小,这两个问题自然消解,市的数目增加不受任何限制,均直属省区领导。这样一来,就可以在全省的范围内,建立以各级城市为中心的开放式经济网络,突破现在被限制在一个中心城市范围之内的局限。

同时,由于取消地区和管县的这一级,政区将保持长期的稳定,县改市或小城市变为中等城市均在省的范围内推行,不会引起行政区划的太大变动。将来各县的职能逐渐衰微,以至消亡,省一市二级制仍不受影响。

省区的划小,大约以今天的省一分为二或三为宜(有的省区较小,如海南、台湾、宁夏自然不宜再分)。划小以后,数目控制在50个左右较为合理,太多则中央不便管理,太少则不能收到实效。具体划分方案必须详细论证,而且只能逐步试点推行,不宜在全国范围内同时推行。例如四川幅员辽阔,人口众多,资源丰富,工农业均较发达,将重庆列为直辖市,有利于中央的管理,又有利于地区的发展。

要之,划小省区是行政区划改革的重点,抓住这个重点其他问题可随之解决,因此必须给予高度的重视。

## 五、省界的合理调整

历史上指导行政区划分界的基本原则有两条:一是依山川形便,二是犬牙交错。前者从经济目的出发,后者则作为一种政治手段,以防止发生割据。两条原则的交错使用,形成历代的政区边界。元明两代出于各种目的,所划定的省界有多处颇不合理,如陕西省跨越秦岭南北,苏皖两省都包括有淮北、淮南和江南之部分地区,这在第七章已提到。由于政区承继性的特点,这些不合理因素遗留到今天,成为



必需改革的对象。

有些不合理的省界长期引起省与省之间的纠纷,如湖南、湖北之间的洞庭湖流域,山东、江苏之间的南四湖流域,江苏、浙江之间的太湖流域,都存在以邻为壑或共同治理的问题。省界不合理的情形应该得到改变,但又不易改变,因为这些边界至少都已有几百年以上的历史,不可能只靠一纸简单的命令来变更。尤其边界的调整即意味着行政权力圈大小的变化,阻力自然很大。因此最合适的办法是划小省区时统一进行调整,以避免单独调整省界造成的波动。

行政区划的改革大约有上述五个方面。改革的核心和关键是省区的划小,做到这一点,其他几方面如层级简化、省界调整、经济区和行政区关系、地域型和城市型政区关系都可以得到解决或得到合适的处理。但是由于政区有长期延续的特征,这一特征又在人们心理形成强烈的地域观念,使之成为一种改革不易的社会文化现象,所以行政区划的改革将不是轻而易举的。然而,为着最终实现四个现代化,这一改革又势在必行,展望未来,体国经野之道必定要步入一个全新的阶段。

[ G e n e r a l I n f o r m a t i o n ]

书名 = 中华文化通志·制度文化典(4-036) 地方行政制度志

作者 =

页数 = 417

SS号 = 0

出版日期 =

封面  
书名  
版权  
前言  
目录  
正文